

Desigualdad en Centroamérica, México y el Caribe

Análisis de brechas y recomendaciones

Volumen 1

Sandra Huenchuan
Miguel del Castillo Negrete
Editores



NACIONES UNIDAS

CEPAL



75 años

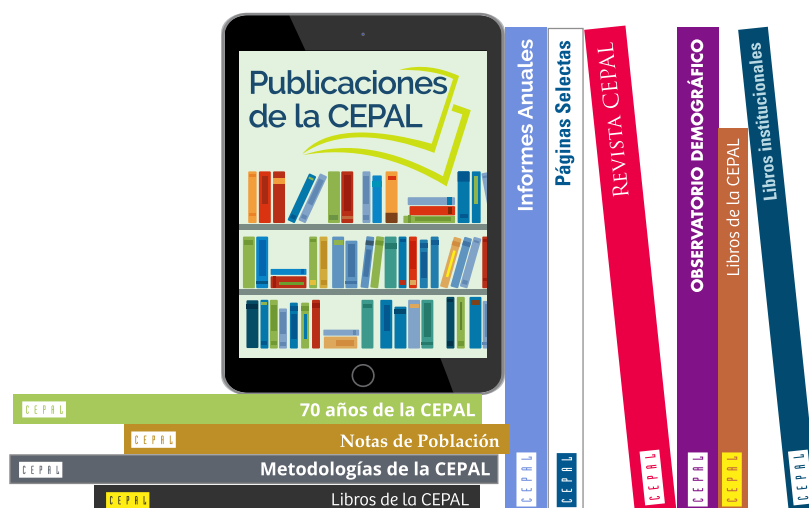
Trabajando por
un futuro productivo,
inclusivo y sostenible



FIDA

Invertir en la población rural

Gracias por su interés en esta publicación de la CEPAL



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

Deseo registrarme



www.cepal.org/es/publications



www.instagram.com/publicacionesdelacepal



www.facebook.com/publicacionesdelacepal



www.issuu.com/publicacionescepal/stacks



www.cepal.org/es/publicaciones/apps

Desigualdad en Centroamérica, México y el Caribe

Análisis de brechas y recomendaciones

Volumen 1

Sandra Huenchuan
Miguel del Castillo Negrete
Editores



NACIONES UNIDAS

CEPAL



75 años

Trabajando por
un futuro productivo,
inclusivo y sostenible



FIDA

Invertir en la población rural

Este documento fue coordinado por Sandra Huenchuan, Funcionaria de la Unidad de Desarrollo Social, de la sede subregional de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en México, y Miguel del Castillo Negrete, Jefe de dicha Unidad, en el marco de las actividades del proyecto de la CEPAL y del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) “Nuevas narrativas para la transformación rural en América Latina y el Caribe”.

Se agradece la colaboración de Luis Felipe Carvalho, Humberto Soto, Ángel Barreto, Hugo Sáenz, Cecilia Gallo y Kevin Vásquez, y los comentarios y contribuciones de Hugo Beteta, María Castro, Pablo Yanes, Juliette Bonnafé y Ramón Padilla. Asimismo, se agradece la valiosa labor de Xóchitl Ponce, Miguel Ángel Ríos y Mauricio Sanders.

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

Notas explicativas:

Los tres puntos indican que los datos faltan, no constan por separado o no están disponibles.

La raya indica que la cantidad es nula o despreciable.

La coma se usa para separar los decimales.

La palabra “dólares” se refiere a dólares de los Estados Unidos, salvo cuando se indique lo contrario.

La barra puesta entre cifras que expresen años (por ejemplo, 2022/2023) indica que la información corresponde a un período de 12 meses que no necesariamente coincide con el año calendario.

Debido a que a veces se redondean las cifras, los datos y los porcentajes presentados en los elementos gráficos no siempre suman el total correspondiente.

Publicación de las Naciones Unidas

LC/MEX/TS.2023/18

Distribución: L

Copyright © Naciones Unidas, 2023

Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago

Esta publicación debe citarse como: S. Huenchuan y M. del Castillo Negrete (eds.), *Desigualdad en Centroamérica, México y el Caribe: análisis de brechas y recomendaciones*, vol. 1 (LC/MEX/TS.2023/18), Ciudad de México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2023.

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

Índice

Volumen 1

Resumen	17
Introducción	19
<i>Miguel del Castillo Negrete</i>	
A. Contexto económico y social	22
1. Económico	22
2. Demográfico y social.....	24
B. Brechas estructurales	31
C. La estructura del libro	34
Bibliografía	39
Capítulo I	
Conceptualización y medición de la brecha estructural de pobreza desde el enfoque de derechos en El Salvador, México, Panamá y la República Dominicana	43
<i>Ricardo Aparicio Castillo y David López Lira</i>	
Introducción	43
A. Marco conceptual de la brecha de pobreza desde el enfoque de derechos.....	44
1. El enfoque basado en los derechos humanos.....	44
2. Pobreza y enfoque basado en los derechos humanos	45
B. Marco metodológico para la medición de la pobreza desde el enfoque basado en los derechos humanos	47
C. Medición de la pobreza con enfoque de derechos en los países en estudio	51
D. Viabilidad de la medición	54
E. Resultados.....	56
F. Conclusiones	57
Bibliografía	59
Anexo	62
Capítulo II	
Brechas de pobreza en México: magnitud, evolución y distribución territorial.....	65
<i>Julio Boltvinik y Alejandro Marín</i>	
Introducción	65
A. Tipología de métodos de medición de la pobreza (MMP).....	66
B. El método de medición integrada de la pobreza (MMIP)	68
C. Las medidas agregadas de pobreza (MAP).....	72
D. Aplicación del método de medición integrada de la pobreza (MMIP) para México	73
1. Niveles de pobreza y pobreza extrema en México en 2020	73
2. Presencia relativa de la incidencia de la pobreza total en los componentes y subcomponentes del MMIP según ámbitos nacional, urbano y rural en 2020.....	75
3. Presencia relativa de la incidencia de la pobreza extrema en los componentes y subcomponentes del MMIP según ámbitos nacional, urbano y rural en 2020.....	76
4. Medidas agregadas de pobreza por componente del MMIP y ámbito nacional, urbano y rural en 2020	78
5. Evolución de los principales indicadores de pobreza en 2016-2020	79

6. Pobreza por entidades federativas en 2020	81
E. Propuestas de política derivadas de los hallazgos	84
Bibliografía	85

Capítulo III

¿Cómo medir la desigualdad? Una propuesta de ajuste a la distribución

del ingreso en El Salvador, Guatemala y Costa Rica.....	87
<i>Miguel Calderón Chelius</i>	
Introducción	87
A. Desigualdad económica	88
B. Distribución del ingreso y pobreza	89
C. Ajuste de la desigualdad con cuentas nacionales	91
D. Pobreza y desigualdad en los países seleccionados	93
E. Método para el ajuste a cuentas nacionales	94
1. Fuentes de datos en cada país	94
2. Método general	95
3. Método para cada país	96
F. Resultados	97
G. Conclusiones	100
Bibliografía	101

Capítulo IV

Cambio demográfico y brechas de protección social en México, Centroamérica y el Caribe.....

<i>Sandra Huenchuan</i>	
Introducción	103
A. Manifestaciones del cambio demográfico en la subregión	104
1. La población subregional crece a un ritmo menos acelerado	104
2. El cambio de la estructura por edades de la población	106
3. Avances y limitaciones del aumento de la longevidad	107
4. Mediciones diferenciadas para estimar las necesidades en la vejez	109
5. Arreglos residenciales intergeneracionales	113
B. Una mirada a la protección social en la subregión	114
1. La discriminación como determinante para el acceso a la protección social	114
2. Las brechas de protección social con énfasis en grupos rezagados	115
3. Hacia una protección social para todas las vidas	121
C. A modo de cierre	122
Bibliografía	124

Capítulo V

Las brechas estructurales de bienestar en México a partir de una perspectiva comparativa.....

<i>Carlos Barba Solano</i>	
Introducción	127
1. Marco teórico	127
2. Marco metodológico	130
A. Brechas de bienestar estructurales en México: comparación con la Argentina, Costa Rica y Panamá	132
1. Brechas de crecimiento económico en los cuatro países	132
2. Brechas en la distribución del ingreso	134
3. Brechas de empleo: la informalidad laboral	136
4. Brechas salariales	140
5. Brechas de protección social	142
6. Brechas de fiscalidad y gasto social	146
7. Brechas educativas	152
8. Brechas de pobreza y pobreza extrema	158
9. Brechas de cuidado	161
10. Conclusiones y recomendaciones	164
Bibliografía	165

Capítulo VI**Brechas de gasto público en salud y educación en El Salvador, Guatemala, Honduras y México 169***Juan A. Fuentes Knight*

Introducción	169
A. Bases conceptuales.....	170
1. Los determinantes multidimensionales de brechas estructurales	170
2. Las brechas estructurales como determinantes.....	170
3. Los ODS como base para evaluar las brechas	171
B. Gasto público y brechas en educación.....	172
1. El gasto público en educación	172
2. El gasto privado en educación	174
3. Posibles resultados del gasto público en educación.....	174
4. El grado de prioridad revelada asignado al gasto en educación	175
5. Las brechas horizontales de la cobertura de la educación y gasto público	176
6. Brechas horizontales de aprendizaje y gasto público	178
7. Gasto público y brechas verticales en educación	179
8. La incidencia de determinantes intermedios.....	185
C. Gasto público y brechas en salud	187
1. El gasto público y privado en salud	187
2. Gasto público en salud por habitante	188
3. Brechas horizontales de salud y de recursos.....	188
4. Brechas verticales de salud y de recursos	189
5. La incidencia de determinantes intermedios.....	194
6. La pandemia por COVID-19 y el aumento de la magnitud de las brechas estructurales, horizontales y verticales	196
D. Conclusiones	198
Bibliografía	199

Capítulo VII**Brechas de acceso y calidad: desafío para la transformación educativa en Guatemala.....203***Evelyn Jacir de Lovo*

Introducción	203
A. Brechas educativas en Guatemala.....	204
1. Brechas de acceso a la educación	204
2. Brechas de eficiencia educativa.....	208
3. Brechas de calidad educativa.....	210
4. Brecha de género	212
5. Brechas socioeconómicas.....	214
6. Brechas culturales	215
7. Brecha digital.....	217
B. Factores que afectan el logro educativo (regresión logística binaria)	220
C. Conclusiones	221
Bibliografía	222

Capítulo VIII**Limitaciones en el acceso a la salud en México en el marco de la nueva ruralidad..... 225***Enrique Valencia Lomelí y Máximo E. Jaramillo Molina*

Introducción	225
A. Marco metodológico para el diagnóstico de las brechas de salud en la nueva ruralidad en México.....	227
1. Fuentes de información	227
2. Indicadores de interés específicos y variables de corte para brechas	227
B. Brechas de salud y nueva ruralidad.....	228
1. Acceso potencial a la salud	228
2. Acceso efectivo a la salud.....	234
3. Acceso efectivo y de calidad a la salud	238
C. Conclusiones	243

Bibliografía	243
Capítulo IX	
La incorporación del origen étnico indígena en los registros administrativos de la Ciudad de México.....	245
<i>Sandra Huenchuan</i>	
Introducción	245
A. Estándares internacionales para la incorporación del origen étnico indígena en registros administrativos.....	246
1. Derechos humanos y datos desglosados.....	246
2. Invisibilidad estadística de los Pueblos Indígenas y el derecho a ser contados.....	248
3. “No dejar a nadie atrás”. Objetivos de Desarrollo Sostenible y datos desglosados.....	250
4. Los registros administrativos como fuentes de datos desagregados.....	252
B. La disponibilidad de datos administrativos desagregados por origen étnico indígena en la Ciudad de México.....	254
1. Análisis del marco normativo e institucional	254
2. Información estadística sobre Pueblos Indígenas y la gestión de datos.....	256
3. Lineamientos técnicos para la desagregación homologada de datos recabados de personas pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas	256
4. El origen étnico indígena en los lineamientos de los programas y acciones sociales	257
C. Conclusiones y recomendaciones.....	267
Bibliografía	269

Cuadros

Cuadro 1	México: índice relativo de ruralidad, 2020	20
Cuadro 2	México: índice relativo de ruralidad y condición de pobreza, 2020.....	20
Cuadro 3	Países de la subregión: producto interno bruto per cápita, 1994-2010.....	23
Cuadro 4	Países de la subregión: indicadores de crecimiento poblacional.....	25
Cuadro 5	Países de la subregión: población en la principal ciudad, 1990-2025.....	26
Cuadro 6	Países de la subregión: trabajadores ocupados en los Estados Unidos, 2005-2022.....	30
Cuadro II.1	México: umbrales de satisfacción (normas) del método de medición integrada de la pobreza (MMIP), 2018	70
Cuadro II.2	México: distribución intragrupo por condición de pobreza con base en el MMIP según zona de residencia, 2020	75
Cuadro II.3	México: total de personas en pobreza por componentes y subcomponentes del MMIP y participación relativa según medio urbano y rural, 2020.....	76
Cuadro II.4	México: total de personas en pobreza extrema por componentes y subcomponentes del MMIP y participación relativa según medio urbano y rural, 2020	77
Cuadro II.5	México: medidas agregadas de pobreza, por estratos sociales, componentes del MMIP y ámbito nacional, urbano y rural, 2020.....	78
Cuadro II.6	México: evolución de la pobreza 2016-2018-2020 con el MMIP, 2016-2020	80
Cuadro II.7	México: incidencia de la pobreza extrema y la pobreza total por entidad federativa a partir del MMIP en 2020.....	81
Cuadro III.1	Países seleccionados: estimación de la pobreza y desigualdad, 2000, 2014 y 2020.....	93
Cuadro III.2	Costa Rica: índice de Gini por hogar con ajuste y sin ajuste del ingreso a cuentas nacionales, 2018.....	98
Cuadro III.3	Costa Rica: ingreso por deciles de hogar con ajuste y sin ajuste del ingreso a cuentas nacionales, 2018.....	98
Cuadro III.4	El Salvador: índice Gini por hogar con ajuste y sin ajuste del ingreso a cuentas nacionales, 2019.....	98
Cuadro III.5	El Salvador: ingreso por deciles de hogar con ajuste y sin ajuste del ingreso a cuentas nacionales, 2019.....	99
Cuadro III.6	Guatemala: índice de Gini con ajuste y sin ajuste del ingreso a cuentas nacionales, 2019.....	99

Cuadro III.7	Guatemala: ingreso por deciles de hogar con ajuste y sin ajuste del ingreso a cuentas nacionales, 2019.....	99
Cuadro III.8	Países seleccionados: índice de Theil por hogares antes y después de ajustar el ingreso a cuentas nacionales, distintos años.....	100
Cuadro IV.1	Subregión (10 países): crecimiento de la población en distintos períodos.....	105
Cuadro IV.2	Países seleccionados: indicadores de acceso a la protección social según origen étnico indígena, circa 2019	120
Cuadro V.1	Incorporación gradual y abierta de distintos tipos de brechas	128
Cuadro V.2	Argentina, Costa Rica, Panamá y México: marcos de la comparación.....	131
Cuadro VI.1	Coeficientes de correlación entre gasto por alumno, matrícula e indicadores de aprendizaje en países desarrollados y en desarrollo, 2010 y 2019.....	174
Cuadro VI.2	Países seleccionados: cobertura de educación en 2018-2019 y grado de avance de la cobertura de educación entre 2000 y 2018-2019 (medido por el índice de avance).....	176
Cuadro VI.3	Países seleccionados: brechas con países calificados con los mejores indicadores en formación vocacional, capacitación e inscripción universitaria	177
Cuadro VI.4	Países seleccionados: indicadores de conocimientos digitales, 2019.....	177
Cuadro VI.5	Países seleccionados: brechas de rendimiento de matemáticas y lectura comparado con países del continente americano, 2013 y 2015.....	179
Cuadro VI.6	Países seleccionados: gasto público en distintos niveles de educación asignado al décimo decil como proporción del gasto público asignado a los cuatro deciles más pobres, índice de Palma	179
Cuadro VI.7	Países seleccionados: avances de la educación preprimaria, primaria y secundaria entre 2000 y 2018-2019.....	180
Cuadro VI.8	Países seleccionados: avances de la educación rural y urbana entre 2000 y 2019.....	181
Cuadro VI.9	Países seleccionados: cobertura de la educación preprimaria, primaria y secundaria en áreas rurales y urbanas, 2018-2019.....	181
Cuadro VI.10	Países seleccionados: gasto público en educación asignado al décimo decil como proporción del gasto público asignado a los cuatro deciles más pobres, índice Palma, varios años	181
Cuadro VI.11	Países seleccionados: dominio de la lectura y matemáticas en el primer ciclo de secundaria en áreas rurales y urbanas y entre familias de mayores y menores ingresos, 2015 o 2018.....	182
Cuadro VI.12	Países seleccionados: cobertura de educación por tipo de educación, zona de residencia y quintil de ingresos, 2019	183
Cuadro VI.13	Guatemala: cobertura de la educación pública y privada por quintil, 2019	184
Cuadro VI.14	Países seleccionados: cobertura de la educación preprimaria, primaria y secundaria entre mujeres y hombres, 2018-2019	185
Cuadro VI.15	Países seleccionados: gasto público de salud por persona, dato observado y brecha estimada, 2000 y 2019	189
Cuadro VI.16	El Salvador, Guatemala y Honduras: avances en la reducción de la mortalidad de la niñez (menores de 5 años), entre 2000 y 2018-2019	191
Cuadro VI.17	México: grado de atención de prenatal recibido por mujeres, 2012	192
Cuadro VII.1	Guatemala: tasa de repitencia en primaria por grado y gradiente, 2020	208
Cuadro VII.2	Guatemala: indicadores de eficiencia, 2020	210
Cuadro VII.3	Guatemala: alumnos de tercer año de básico que alcanzan logros en matemáticas y lectura, por IRU y sexo, 2019.....	213
Cuadro VII.4	Guatemala: graduandos que alcanzan logros en matemáticas y lectura, por gradiente y sexo, 2019	213
Cuadro VII.5	Guatemala: estudiantes de tercero de básico y graduandos que obtienen logros satisfactorio y excelente en las pruebas de aprendizaje según autoidentificación étnica, 2019	216
Cuadro VII.6	Guatemala: indicadores de eficiencia por grupo étnico de autoidentificación, 2020	217
Cuadro VII.7	Guatemala: estudiantes de tercer año de básico y graduandos según acceso a celular, computadora e internet en casa, por gradiente, 2019.....	219
Cuadro VIII.1	México: acceso potencial a la salud en diversidad instituciones, 1992-2018	229

Cuadro VIII.2	México: acceso efectivo a la salud en diversidad de instituciones, 2014-2018	234
Cuadro VIII.3	México: población con problemas de salud según si buscó atención y si la recibió, 2014-2018	236
Cuadro VIII.4	México: acceso efectivo y de calidad a la salud en distintas instituciones, 2014-2018	239
Cuadro IX.1	Recomendaciones de comités de los tratados sobre desagregación de datos	247
Cuadro IX.2	Ciudad de México: programas y acciones sociales operados, por tipo de entidad, 2021.....	255
Cuadro IX.3	Ciudad de México: referencia al origen étnico indígena en los Lineamientos para la Elaboración de Reglas de Operación de los Programas Sociales, 2021.....	258
Cuadro IX.4	Ciudad de México: origen étnico indígena en las Reglas de Operación de 102 programas por dependencia, 2021	258
Cuadro IX.5	Ciudad de México: origen étnico indígena en las secciones de las Reglas de Operación de 102 programas sociales, 2021	259
Cuadro IX.6	Ciudad de México: referencia al origen étnico indígena en los Lineamientos Generales de Operación de Acciones Sociales, 2021	260
Cuadro IX.7	Ciudad de México: preguntas o campos de información para consignar el origen étnico indígena en los formatos de programas y acciones sociales por secretaría, 2021.....	263
Cuadro IX.8	Ciudad de México: preguntas o campos de información para consignar el origen étnico indígena en los formatos de programas y acciones sociales por alcaldía, 2021	264
Cuadro IX.9	Ciudad de México: preguntas o campos de información para consignar el origen étnico indígena en los formatos de programas y acciones sociales por secretaría, 2021.....	264
Cuadro IX.10	Ciudad de México: preguntas o campos de información sobre personas indígenas en los formatos de programas y acciones sociales por Órgano Desconcentrado, 2021.....	266

Gráficos

Gráfico 1	México: índice relativo de ruralidad (IRR), y población rural (INEGI), por entidad federativa, 2020	21
Gráfico 2	Países de la subregión: transición demográfica, tasas de natalidad y mortalidad, 1950-2050	24
Gráfico 3	Países de la subregión: perfil de edad de la población.....	26
Gráfico 4	Países de la subregión: migrantes en los Estados Unidos, de acuerdo con su fecha de ingreso, 2022.....	27
Gráfico 5	Razones para migrar a los Estados Unidos de los migrantes entrevistados en la frontera sur de México, 2022	28
Gráfico 6	Países de la subregión: salario mínimo, 2021-2023	29
Gráfico 7	Estados Unidos: incremento en los trabajadores ocupados, por origen, 2015-2022.....	29
Gráfico 8	Estados Unidos: trabajadores hispanos y no hispanos, por ocupación, 2022	31
Gráfico 9	Países de la subregión: relación entre ingreso nacional y producto interno bruto, 2019	33
Gráfico II.1	México: ejemplo de un índice de logro en acceso a excusado (umbral=1), con cardinalización (parte alta) y con dicotomía (parte baja)	71
Gráfico II.2	Ponderadores del MMIP	71
Gráfico II.3	México: estructura de la pobreza sobre la base del MMIP, 2020	74
Gráfico II.4	México: nivel de la pobreza sobre la base del MMIP, 2020.....	74
Gráfico II.5	México: incidencia de la pobreza total por componentes y subcomponentes del MMIP y según medio urbano y rural, 2020	75
Gráfico II.6	México: incidencia de la pobreza extrema por componentes y subcomponentes del MMIP y según medio urbano y rural, 2020.....	77
Gráfico II.7	México: estructura social según el MMIP, tres estratos de pobres y tres de no pobres por entidad federativa, 2020	82

Gráfico II.8	México: ordenación de las entidades federativas con base en el total de pobres y pobres extremos según el MMIP, 2020.....	83
Gráfico II.9	México: incidencia equivalente (HI) y pobres equivalentes (qI) según el MMIP de las entidades federativas, 2020.....	84
Gráfico III.1	Índice de Gini en el Salvador, Guatemala y Costa Rica.....	91
Gráfico IV.1	Subregión (10 países): estructura por edades de la población según sexo, 2023 y 2050.....	106
Gráfico IV.2	Subregión (10 países): población adulta mayor y población infantil, 1950-2050.....	107
Gráfico IV.3	Subregión (10 países): población menor de 5 años y de 75 años y más, 1950-2050.....	107
Gráfico IV.4	Subregión (10 países): probabilidad de muerte entre los 70 y 90 años, 1990-2019.....	108
Gráfico IV.5	Subregión (10 países): cambios en la esperanza de vida a los 60 años, 2019-2022.....	109
Gráfico IV.6	Subregión (10 países): edad prospectiva de la vejez, 2020 y 2050.....	110
Gráfico IV.7	Subregión (10 países): diferencia entre el límite cronológico de inicio de la vejez (60 años) y la edad prospectiva.....	111
Gráfico IV.8	Subregión (10 países): tasa de dependencia demográfica de la vejez (65/20-64), tasa de dependencia prospectiva de la vejez, tasa de dependencia de la vejez ajustada por salud y tasa de dependencia de cuidados, circa 2020.....	112
Gráfico IV.9	Subregión (8 países): tipos de hogares intergeneracionales, última fecha disponible.....	113
Gráfico IV.10	Subregión (8 países): gasto en salud y en protección social como porcentaje del PIB, último año disponible.....	116
Gráfico IV.11	Subregión (5 países): gasto en protección social como porcentaje del PIB por grupos de población, 2020 o último año disponible.....	117
Gráfico IV.12	Subregión (10 países): índice de acceso y calidad de la atención en salud por grupos de población, 2019.....	118
Gráfico IV.13	Subregión (9 países): población del primer quintil de ingresos que no recibe protección social, por zona de residencia.....	119
Gráfico IV.14	Países seleccionados: reducción del índice de desigualdad de Gini debido a las pensiones sociales.....	120
Gráfico V.1	América Latina y el Caribe, Argentina, Costa Rica, México y Panamá: producto interno bruto (PIB) total anual por habitante, 1990-2020.....	133
Gráfico V.2	Argentina, Costa Rica, México y Panamá: tasa de crecimiento anual del PIB, 2000-2018.....	133
Gráfico V.3	Argentina, Costa Rica, México y Panamá: tasas promedio de crecimiento del PIB por habitante.....	134
Gráfico V.4	Argentina, Costa Rica, México ^c y Panamá, 2002, 2008, 2017 y 2019.....	135
Gráfico V.5	América Latina (18 países): distribución del ingreso de cada fuente entre los quintiles 1 a 3, 4 y 5, 2019.....	135
Gráfico V.6	América Latina, Argentina, Costa Rica, México y Panamá: asalariados urbanos en sectores de baja productividad (sector informal) del mercado del trabajo, ambos sexos, 2000-2018.....	136
Gráfico V.7	Argentina, Costa Rica, México y Panamá: promedio de ocupados urbanos en el sector informal, 2000 a 2018.....	137
Gráfico V.8	Argentina, Costa Rica, México y Panamá: empleo doméstico urbano en sectores de baja productividad (sector informal) del mercado de trabajo, ambos sexos, 2000 a 2018.....	137
Gráfico V.9	Argentina, Costa Rica, México y Panamá: trabajadores independientes no calificados urbanos, en sectores de baja productividad (sector informal) del mercado de trabajo, ambos sexos.....	138
Gráfico V.10	México: total de ocupados urbanos en sectores de baja productividad (sector informal) del mercado de trabajo, según sexo, 2000 a 2018.....	138
Gráfico V.11	Argentina: total de ocupados urbanos en sectores de baja productividad (sector informal) del mercado de trabajo, según sexo, 2000 a 2019.....	139
Gráfico V.12	Costa Rica: total de ocupados urbanos en sectores de baja productividad (sector informal) del mercado de trabajo, según sexo, 2000-2019.....	139

Gráfico V.13	Panamá: total de ocupados urbanos en sectores de baja productividad (sector informal) del mercado de trabajo, según sexo, 2000-2019.....	140
Gráfico V.14	Argentina, Costa Rica, México y Panamá: participación salarial en el PIB, 1950 a 2012.....	140
Gráfico V.15	México: evolución de la distribución funcional del ingreso, 1980-2016.....	141
Gráfico V.16	Argentina, Costa Rica, México y Panamá: participación salarial en el valor agregado, 2010.....	141
Gráfico V.17	América Latina y el Caribe (promedio simple), Argentina, Costa Rica, México y Panamá: relación de salarios urbanos entre los sexos, 2000 a 2019.....	142
Gráfico V.18	Argentina, Costa Rica, México y Panamá: afiliación o cotización de los ocupados a los sistemas de pensiones, total y por sexos, 2019.....	143
Gráfico V.19	Argentina, Costa Rica, México y Panamá: afiliación y cotización de los ocupados a los sistemas de pensiones, total, asalariados y no asalariados, 2019.....	143
Gráfico V.20	Costa Rica, México y Panamá: afiliación o cotización de los ocupados a los sistemas de pensiones, total, urbana y rural, 2019.....	143
Gráfico V.21	Argentina, Costa Rica y México: afiliación o cotización de los ocupados a los sistemas de salud, total y por sexos, 2019.....	144
Gráfico V.22	Argentina, Costa Rica y México: afiliación o cotización de los ocupados a los sistemas de salud, total, asalariados y no asalariados, 2019.....	144
Gráfico V.23	Argentina, Costa Rica y México: afiliación o cotización de los ocupados a los sistemas de salud, total, urbana y rural, 2019.....	145
Gráfico V.24	Argentina, Costa Rica, México y Panamá: médicos por cada 10.000 personas, 2010-2018.....	145
Gráfico V.25	Argentina, Costa Rica, México y Panamá: camas de hospital por cada 10.000 personas, 2010-2018.....	146
Gráfico V.26	América Latina y el Caribe, Argentina, Costa Rica, México: ingresos tributarios como porcentaje del PIB, 1990-2018.....	146
Gráfico V.27	América Latina y el Caribe, Argentina, Costa Rica, México y Panamá: ingresos impositivos por renta y ganancia de capital (ISR) como porcentaje del PIB, 1990-2018. Relativos.....	147
Gráfico V.28	América Latina y el Caribe, Argentina, Costa Rica, México y Panamá: ingresos impositivos generales sobre bienes y servicios como porcentaje del PIB, 1990-2018.....	147
Gráfico V.29	América Latina y el Caribe, Argentina, Costa Rica, México y Panamá: ingresos impositivos por propiedad, como porcentaje del PIB, 1990-2018. Relativos.....	148
Gráfico V.30	América Latina y el Caribe, Argentina, Costa Rica, México y Panamá: contribuciones a los sistemas de seguridad social como porcentaje del PIB, 1990-2018.....	148
Gráfico V.31	América Latina y el Caribe, Argentina, Costa Rica, México y Panamá: contribuciones privadas obligatorias, como porcentaje del PIB, 1994-2018.....	149
Gráfico V.32	América Latina, Argentina, Costa Rica, México y Panamá: gasto público social, 2000-2018.....	149
Gráfico V.33	América latina, Argentina, Costa Rica, México y Panamá: gasto social promedio, 2000-2018.....	150
Gráfico V.34	Argentina: gasto público social según función del Gobierno, 1990-2019.....	150
Gráfico V.35	Costa Rica: gasto público según función del gobierno, 1993-2019.....	151
Gráfico V.36	México: gasto público social, según función del gobierno, 1999-2019.....	151
Gráfico V.37	Panamá: gasto público social, según función del gobierno, 2000-2017.....	152
Gráfico V.38	Argentina, Costa Rica, México y Panamá: gasto público en educación, 1980-2019.....	152
Gráfico V.39	Argentina, Costa Rica, México y Panamá: tasa bruta de matrícula de nivel preprimario, 2000-2019.....	153
Gráfico V.40	Argentina, Costa Rica, México y Panamá: tasa bruta de matrícula de nivel superior (terciaria), 2000-2019.....	154
Gráfico V.41	Argentina, Costa Rica, México y Panamá: diferencia de la tasa bruta de matrícula de nivel superior (terciaria) entre hombres y mujeres, 2000-2019.....	154

Gráfico V.42	América Latina (promedio simple); Argentina, Costa Rica, México y Panamá: asistencia escolar en población de 7 a 24 años, 2000-2019	155
Gráfico V.43	América Latina (promedio simple); Argentina, Costa Rica, México y Panamá: asistencia escolar en población de 7 a 24 años, del quintil 1 de ingresos por habitante del hogar, 2000-2019	155
Gráfico V.44	América Latina (promedio simple); Argentina, Costa Rica, México y Panamá: asistencia escolar en población de 7 a 24 años, del quintil 5 de ingresos por habitante del hogar, 2000-2019	156
Gráfico V.45	América Latina (promedio simple); Argentina, Costa Rica, México y Panamá: diferencia de la asistencia escolar en población de 13 a 19 años entre los quintiles 5 y 1 de ingresos por habitante del hogar, 2000-2019	156
Gráfico V.46	América Latina (promedio simple), Argentina, Costa Rica, México y Panamá: asistencia escolar en población de 20 a 24, según quintil de ingresos por habitante del hogar, 2019	157
Gráfico V.47	América Latina (promedio simple), Argentina, Costa Rica, México y Panamá: población urbana de 15 años y más, con 0 a 5 años de instrucción, 2000-2019	157
Gráfico V.48	América Latina (promedio simple), Argentina, Costa Rica, México y Panamá: población urbana de 15 años y más, con 13 años y más de instrucción, 2000-2019	158
Gráfico V.49	Argentina, Costa Rica, México y Panamá: estimaciones de la CEPAL de la tasa de pobreza total, 2014-2019	158
Gráfico V.50	Argentina, Costa Rica, México y Panamá: estimaciones de la CEPAL de la tasa de pobreza extrema, 2014-2019	159
Gráfico V.51	Argentina, Costa Rica, México y Panamá: variación anual del ingreso por habitante entre los hogares de menores recursos, por fuentes de ingreso, 2014 a 2019	159
Gráfico V.52	Argentina, Costa Rica, México y Panamá: variación anual del ingreso por habitante por salarios e ingresos por trabajo independiente entre los hogares de menores recursos, por fuentes de ingreso, 2014-2019	160
Gráfico V.53	Argentina, Costa Rica, México y Panamá: variación anual del ingreso por habitante por transferencias entre los hogares de menores recursos, por fuentes de ingreso, 2014-2019	160
Gráfico V.54	Argentina, Costa Rica, México y Panamá: tiempo invertido en tareas domésticas y trabajo de cuidado no remunerado, mujeres de 15 años o más, 2008-2018	161
Gráfico V.55	Argentina, Costa Rica y México: valor económico del trabajo no remunerado de los hogares, 2013-2018	162
Gráfico V.56	Costa Rica: mujeres de 20 a 59 años que se encuentran fuera del mercado de trabajo por razones familiares en 2019, según presencia de las y los niños menores de 15 años en el hogar	162
Gráfico V.57	México: ingreso de las mujeres asalariadas urbanas, de 20 a 59 años, que trabajan 35 horas o más por semana, con respecto al salario de los hombres de iguales características, según presencia de las y los niños, 2018	163
Gráfico V.58	Costa Rica y México: tiempo de trabajo de cuidado no remunerado de las mujeres de 15 años y más en hogares con menores de 5 a 12 años, 2014-2017	163
Gráfico VI.1	Países seleccionados: gasto en educación como porcentaje del PIB, 2019	172
Gráfico VI.2	Países seleccionados: gasto público en educación por habitante, 2005-2019	173
Gráfico VI.3	Países seleccionados: efectos del aumento del ingreso, gasto en educación y gasto total sobre el gasto en educación per cápita, 2000-2019	173
Gráfico VI.4	Países seleccionados: gasto por estudiante en educación primaria. 2013 y 2018	175
Gráfico VI.5	Países seleccionados: tasa de alfabetización de mayores de 15 años, 2013 y 2018	178
Gráfico VI.6	Guatemala: cobertura urbana y rural de la educación pública y privada, 2019	183
Gráfico VI.7	Guatemala: cobertura de la educación pública y privada, según origen étnico indígena, 2019	184
Gráfico VI.8	Países seleccionados: tasa de repetición en educación primaria. 2000-2019	186
Gráfico VI.9	Países seleccionados: tasa de repetición en educación secundaria, 2000-2019	187

Gráfico VI.10	Países seleccionados: efecto del cambio del ingreso por habitante, gasto en salud y del gasto público total en el aumento del gasto pública en salud per cápita, 2000-2019.....	188
Gráfico VI.11	El Salvador, Guatemala y Honduras: tasas de mortalidad infantil, 2012-2014.....	190
Gráfico VI.12	El Salvador, Guatemala y Honduras: mortalidad de la niñez (menores de 5 años), 2012-2014.....	191
Gráfico VI.13	Países seleccionados: cobertura de la atención, varios años.....	193
Gráfico VI.14	Países seleccionados: nacimientos atendidos por profesionales especializados en salud, varios años.....	193
Gráfico VI.15	Países seleccionados: desnutrición; talla por edad, diversos años.....	194
Gráfico VI.16	Países seleccionados y promedio mundial: vacunación contra el COVID-19, 2021.....	196
Gráfico VI.17	Países seleccionados: evolución del gasto en salud por habitante, 2019, 2020 y 2021.....	196
Gráfico VI.18	Países seleccionados: efectos del aumento del ingreso, gasto en educación y gasto total sobre el gasto en salud per cápita, 2019-2021.....	197
Gráfico VI.19	Países seleccionados: evolución del gasto en educación por habitante, 2019, 2020 y 2021.....	197
Gráfico VII.1	Guatemala: matrícula por nivel educativo, según sector, 2020.....	204
Gráfico VII.2	Guatemala: matrícula por gradiente, según sector, 2020.....	205
Gráfico VII.3	Guatemala: matrícula por gradiente y pertenencia étnica, 2020.....	205
Gráfico VII.4	Guatemala: tasa neta de escolaridad en edades simple, último año disponible.....	206
Gráfico VII.5	Guatemala: tasas netas de cobertura por nivel educativo y gradiente, 2020.....	207
Gráfico VII.6	Guatemala: tasas de finalización por nivel educativo y gradiente, 2020.....	208
Gráfico VII.7	Guatemala: indicadores de eficiencia por nivel educativo y gradiente, 2020.....	210
Gráfico VII.8	Guatemala: graduandos que alcanzan logro en lectura y matemáticas, 2006-2019.....	211
Gráfico VII.9	Guatemala: graduandos que alcanzan logro en matemáticas y lectura por gradiente, 2019.....	211
Gráfico VII.10	Guatemala: estudiantes de tercer año de básica que alcanzaron logros en matemáticas y lectura por gradiente, 2019.....	212
Gráfico VII.11	Guatemala: tasa neta de cobertura de mujeres menos la tasa neta de cobertura de hombres por gradiente, 2020.....	212
Gráfico VII.12	Guatemala: indicadores de eficiencia por sexo y gradiente, 2020.....	213
Gráfico VII.13	Guatemala: brecha de género en la tasa de finalización de los diferentes ciclos de educación y gradiente, 2020.....	214
Gráfico VII.14	Guatemala: tasa de finalización primaria por área y quintil de ingreso, 2015.....	214
Gráfico VII.15	Guatemala: brechas de matrícula de población indígena con relación a total, 2020.....	216
Gráfico VIII.1	México: población con acceso potencial a salud, por zona de residencia, 1992-2018.....	229
Gráfico VIII.2	México: población con acceso potencial a salud a través de seguridad social, por zona de residencia, 1992-2018.....	230
Gráfico VIII.3	México: población con acceso potencial a atención de salud en seguridad social, por zona de residencia, 1992-2018.....	231
Gráfico VIII.4	México: población con acceso potencial a salud a través del Seguro Popular, por zona de residencia, 2008-2018.....	232
Gráfico VIII.5	México: población con acceso potencial a atención salud a través Seguro Popular, por zona de residencia, 1992-2018.....	233
Gráfico VIII.6	México: población según acceso potencial y efectivo a la salud, por zona de residencia, 2014-2018.....	235
Gráfico VIII.7	México: atención de problemas de salud reportados por tipo de institución, por zona de residencia. 2014-2018.....	236
Gráfico VIII.8	México: disminución de atención de problemas de salud, de la población en instituciones públicas, 2014-2018.....	237
Gráfico VIII.9	México: incremento en atención de problemas de salud, de la población, en instituciones privadas, 2014-2018.....	238
Gráfico VIII.10	México: población con acceso efectivo y de calidad en instituciones públicas, 2014-2018.....	239

- B. Análisis estructural del comercio entre Haití, Centroamérica, México y la República Dominicana (brechas horizontales)
 - 1. Hechos estilizados de las economías bajo estudio con base en la MIP regional 2011
 - C. Resultados y conclusiones
 - 1. Las brechas estructurales (a través del análisis MIP Haití y MIP regional)
 - D. En síntesis
 - E. Bibliografía
- Anexo. Marco conceptual, aspectos metodológicos generales y fuentes de información

Capítulo XIII

Brechas de inclusión financiera en la República Dominicana con una perspectiva territorial y de género

Introducción

- A. Brechas estructurales
 - 1. La inclusión financiera de emprendedoras
 - 2. Barreras invisibles y las normas sociales de género
- B. Análisis estadístico de la Encuesta Nacional de Inclusión Financiera (ENIF) de 2019
 - 1. Panorama de la inclusión financiera por territorio
- C. Análisis del trabajo de campo
 - 1. Situación o rol laboral
 - 2. Situación de emprendedora
 - 3. Acceso a productos financieros
 - 4. El poder de tomar decisiones financieras y negociación en el hogar
 - 5. El rol en el hogar y en la comunidad
 - 6. Movilidad e interacción social
 - 7. Autonomía
- D. Conclusiones y recomendaciones

Bibliografía

Capítulo XIV

Brechas en la inversión extranjera directa de calidad en México

Introducción

- 1. Inversión extranjera directa de calidad
- 2. Brechas estructurales
- A. Marco metodológico: alcances y limitaciones
- B. Análisis de las brechas
 - 1. Indicadores de calidad de la IED
 - 2. Brechas identificadas en materia de IED de calidad en México
- C. Conclusiones y recomendaciones de política

Bibliografía

Capítulo XV

Brechas de innovación en las mipymes caficultoras en El Salvador y Guatemala

Introducción

- A. Marco teórico
 - 1. Un campo de juego desigual
 - 2. La innovación para el escalamiento (*upgrading*)
 - 3. La custodia de la postproducción
 - 4. Retos a la innovación
- B. Marco metodológico
- C. Análisis de las brechas
 - 1. Discusión de los resultados
- D. Causas y consecuencias de las brechas
- E. Recomendaciones
- F. Conclusiones

Bibliografía

Volumen 2

Capítulo X

Análisis de diferentes tipos de agricultura para la conceptualización de una nueva ruralidad en el norte de México: el caso de Chihuahua

Introducción

- A. Punto de partida teórico y contextual
 - 1. Un enfoque crítico de la Nueva Ruralidad
 - 2. El ajuste estructural, la globalización excluyente en el campo mexicano y sus efectos
 - 3. Las brechas: efecto y causa reproductora
 - 4. La acción social: la resistencia y estrategias de los actores rurales
 - B. El sector agropecuario chihuahuense: dinamismo e insustentabilidad
 - 1. Los productores y la propiedad rural
 - 2. Las ecorregiones del estado de Chihuahua
 - C. Una primera brecha, generadora de otras, la del agua
 - 1. La brecha entre la agricultura de temporal y la de riego
 - 2. La brecha por el acceso a las concesiones de agua
 - D. La brecha en el acceso a subsidios y apoyos del gobierno
 - 1. El Procampo-ProAgro Productivo-Producción para el Bienestar
 - 2. Programa de Apoyos a la Comercialización
 - 3. El Programa de Tecnificación del Riego: uso eficiente del agua
 - 4. El Programa Especial de Energía para el Campo
 - 5. La brecha del financiamiento rural
 - 6. La brecha de género en el campo chihuahuense
 - E. Conclusiones
 - F. Propuestas de políticas públicas
- Bibliografía

Capítulo XI

Acceso a combustibles y tecnologías limpias para cocción de alimentos en Guatemala y Honduras: diagnóstico y recomendaciones

Introducción

- A. Situación del acceso a electricidad y a combustibles y tecnologías limpias a nivel mundial y en América Latina y el Caribe
 - B. Definición de los combustibles y tecnologías para cocinar que se consideran limpios
 - C. Aportes del acceso a combustibles y tecnologías limpias para cocinar a la salud, la educación, la productividad y el medio ambiente
 - D. Nivel de acceso a combustibles y tecnologías limpias para cocinar en Guatemala
 - E. Nivel de acceso a combustibles y tecnologías limpias para cocinar en Honduras
 - F. Condiciones que limitan el uso de combustibles y tecnologías limpias para cocción de alimentos en Guatemala y Honduras
 - G. Políticas, programas y proyectos para promover el acceso a combustibles y tecnologías limpias para cocción de alimentos y la reducción del uso de leña en Guatemala y Honduras
 - H. Algunas consideraciones y recomendaciones de políticas para aumentar el acceso a combustibles y tecnologías limpias para cocción de alimentos y reducir el consumo de leña en Guatemala y Honduras
 - I. Conclusiones
- Bibliografía

Capítulo XII

Brechas estructurales en la economía de Haití: un análisis a partir de las matrices de insumo-producto

Introducción

- A. Análisis estructural de la economía de Haití. Identificación y análisis de brechas productivas (brechas verticales)
 - 1. Hechos estilizados de la economía haitiana con base en la MIP nacional, 2011-2012
 - 2. Análisis de los encadenamientos productivos hacia atrás y hacia adelante

- B. Análisis estructural del comercio entre Haití, Centroamérica, México y la República Dominicana (brechas horizontales)
 - 1. Hechos estilizados de las economías bajo estudio con base en la MIP regional 2011
 - C. Resultados y conclusiones
 - 1. Las brechas estructurales (a través del análisis MIP Haití y MIP regional)
 - D. En síntesis
 - E. Bibliografía
- Anexo. Marco conceptual, aspectos metodológicos generales y fuentes de información

Capítulo XIII

Brechas de inclusión financiera en la República Dominicana con una perspectiva territorial y de género

Introducción

- A. Brechas estructurales
 - 1. La inclusión financiera de emprendedoras
 - 2. Barreras invisibles y las normas sociales de género
- B. Análisis estadístico de la Encuesta Nacional de Inclusión Financiera (ENIF) de 2019
 - 1. Panorama de la inclusión financiera por territorio
- C. Análisis del trabajo de campo
 - 1. Situación o rol laboral
 - 2. Situación de emprendedora
 - 3. Acceso a productos financieros
 - 4. El poder de tomar decisiones financieras y negociación en el hogar
 - 5. El rol en el hogar y en la comunidad
 - 6. Movilidad e interacción social
 - 7. Autonomía
- D. Conclusiones y recomendaciones

Bibliografía

Capítulo XIV

Brechas en la inversión extranjera directa de calidad en México

Introducción

- 1. Inversión extranjera directa de calidad
- 2. Brechas estructurales
- A. Marco metodológico: alcances y limitaciones
- B. Análisis de las brechas
 - 1. Indicadores de calidad de la IED
 - 2. Brechas identificadas en materia de IED de calidad en México
- C. Conclusiones y recomendaciones de política

Bibliografía

Capítulo XV

Brechas de innovación en las mipymes caficultoras en El Salvador y Guatemala

Introducción

- A. Marco teórico
 - 1. Un campo de juego desigual
 - 2. La innovación para el escalamiento (*upgrading*)
 - 3. La custodia de la postproducción
 - 4. Retos a la innovación
- B. Marco metodológico
- C. Análisis de las brechas
 - 1. Discusión de los resultados
- D. Causas y consecuencias de las brechas
- E. Recomendaciones
- F. Conclusiones

Bibliografía

Capítulo XVI

Brechas de sostenibilidad en los polos turísticos Puerto Plata y Ciudad Colonial de la República Dominicana

Introducción

- A. Marco metodológico
- B. Análisis de polos turísticos en la República Dominicana
 - 1. El caso de Puerto Plata
 - 2. Ciudad Colonial de Santo Domingo
- C. Retos y lecciones aprendidas
- D. Recomendaciones de política pública
- E. Conclusiones

Bibliografía

Anexo. Lista de indicadores

Resumen

Este libro es parte de los esfuerzos de la sede subregional de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en México, para abordar la desigualdad y promover el desarrollo sostenible en los países que atiende. La desigualdad ha sido identificada como un obstáculo para el desarrollo sostenible, ya que limita el acceso a oportunidades, servicios básicos, recursos y beneficios económicos, especialmente para grupos históricamente excluidos. Al respecto, la CEPAL propone políticas públicas que promuevan la inclusión económica, la redistribución del ingreso, el acceso a la educación y la capacitación, la protección social y la generación de empleo de calidad para abordar estas brechas de desigualdad. Además, destaca la importancia de fortalecer el rol del Estado en el desarrollo económico y social, así como fomentar la cooperación Sur-Sur para enfrentar desafíos comunes.

En los dos volúmenes de este libro se recopilan 16 estudios realizados en el marco del proyecto “Nuevas narrativas para una transformación rural en América Latina y el Caribe”, financiado por el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA). Los trabajos abordan distintos temas en los que se expresa la desigualdad en los ámbitos económico, social y ambiental, desarrollan propuestas metodológicas, análisis de casos y recomendaciones, y ofrecen propuestas en diversas áreas del desarrollo.

Los resultados de estos estudios revelan que la desigualdad se manifiesta en la distribución del ingreso y la concentración de la riqueza, así como en asimetrías de género, generacionales, étnicas y geográficas, y que, a pesar de los esfuerzos por reducir la pobreza, estas desigualdades persisten e incluso podrían agravarse en el contexto pospandemia si no se toman medidas oportunas, siendo crucial que los Estados tomen decisiones para asegurar el futuro de sus sociedades, superar las desigualdades persistentes y avanzar hacia un desarrollo sostenible con igualdad.

Introducción

Miguel del Castillo Negrete

El presente libro forma parte del proyecto “Nuevas narrativas para una transformación rural en América Latina y el Caribe”¹, cuyo objetivo es redefinir los límites y alcances de la definición clásica de la ruralidad, con miras a generar un trabajo analítico sobre las transformaciones recientes de la ruralidad en América Latina y el Caribe, y estudiar las brechas estructurales persistentes para reducir la pobreza, la desigualdad y fomentar la transformación estructural en los países de renta media en América Latina y el Caribe.

Específicamente el libro se enfoca en el segundo componente, es decir, en las brechas estructurales que impiden el desarrollo y cumplimiento de los derechos humanos. Para comprender su objetivo, en primer lugar, en esta introducción se revisarán las principales temáticas y conclusiones de los estudios de nueva ruralidad que se han publicado como parte del proyecto². Posteriormente, se realizará un breve análisis al contexto económico y social presente en los países de la subregión, que permitirá introducir el concepto de brecha estructural. A continuación, se analizarán las principales brechas estructurales presentes en la subregión, para concluir, en esta introducción, con una breve síntesis de cada uno de los capítulos que conforman el libro.

Por regla general los institutos de estadística establecen, en sus censos de población y vivienda, la dicotomía entre urbano y rural a partir de los siguientes criterios. Definen lo urbano como: i) localidades de los centros administrativos de los cantones, distritos o municipalidades, y con cierto grado de urbanización (por ejemplo, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Haití y la República Dominicana); ii) de acuerdo con la densidad y tamaño de la población, por ejemplo, en el caso de México el ámbito urbano se conforma por las localidades de 2.500 y más habitantes, y iii) a partir de una mezcla de los dos anteriores (Cuba, Honduras, Nicaragua o Panamá); los territorios restantes son considerados rurales (DESA, 2018).

Sin embargo, los analistas de la ruralidad han considerado que esta taxonomía no permite caracterizar adecuadamente los espacios rurales de los países y proponen, en su lugar, medidas de gradación continuas, tales como el índice relativo de ruralidad (Waldorf, 2006). Por ello, siguiendo la metodología propuesta por Waldorf (2006), la sede subregional de la CEPAL en México ha construido un índice relativo de ruralidad para Costa Rica, El Salvador, México y Panamá³. Para una mayor comprensión del lector se analizará el caso de México⁴.

El índice de ruralidad de este país se estima partir de cuatro variables: i) población, ii) densidad de población, iii) porcentaje de área construida⁵, y iv) distancia al centro urbano de al menos 50.000 habitantes más cercano. El índice resultante tiene un valor entre 0 (totalmente urbano) a 1 (totalmente rural). Al ordenar por rangos los municipios, de acuerdo con el índice relativo de ruralidad, el panorama es más amplio y detallado que el cálculo dicotómico tradicional del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Mientras que el instituto considera que 78,6% de la población residía en

¹ Proyecto CEPAL/FIDA 2000001856.

² Véase Pittí, Gaudin y Hess (2021); Sánchez y otros (2021); Soloaga y otros (2022); Soloaga, Plassot y Reyes (2022); Samper, González y Martínez (2023).

³ En el sitio web del proyecto se pueden consultar la metodología y los resultados del índice de nueva ruralidad para los cuatro países. Véase [en línea] www.cepal.org/es/proyectos/fida-nuevas-narrativas.

⁴ Véase Soloaga, Plassot y Reyes (2022).

⁵ En lugar del porcentaje de población urbana propuesto por Waldorf (2006).

localidades urbanas (2.500 y más habitantes), el índice muestra que la población de los 169 municipios (7% del total) con el menor valor de ruralidad (los más urbanos), suman el 45,2% de la población (véase el cuadro 1).

Cuadro 1
México: índice relativo de ruralidad, 2020

Grado	Índice relativo de ruralidad			Municipios	Total	Población	
	Mínimo	Máximo	Promedio			Promedio	Porcentaje
0	-	0,10	0,04	169	57 357 691	339 395	45,2
1	0,10	0,20	0,14	188	26 043 515	138 529	20,5
2	0,20	0,30	0,25	392	15 957 386	40 708	12,6
3	0,30	0,40	0,35	658	16 142 539	24 533	12,7
4	0,40	0,50	0,45	688	9 111 013	13 243	7,2
5	0,50	0,60	0,53	306	2 127 913	6 954	1,7
6	0,60	0,70	0,64	40	119 791	2 995	0,1
7	0,70	0,73	0,72	3	89 231	29 744	0,1
Total				2 444	126 949 079	51 943	100,0

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Geo-portal Nuevas Narrativas [en línea] geo.cepal.org/geo-fida/.

Nota: Se muestran datos para los municipios existentes en 2020.

Cuadro 2
México: índice relativo de ruralidad y condición de pobreza, 2020
(En porcentajes de la población)

Grado	Pobreza extrema	Pobreza	Vulnerable por carencia	Vulnerable por ingreso	No pobre ni vulnerable
0	4,69	35,10	25,50	10,10	29,40
1	6,29	39,20	28,10	8,67	24,10
2	12,10	54,50	27,00	5,42	13,10
3	17,40	61,70	26,60	3,69	8,08
4	21,00	65,10	25,40	2,82	6,69
5	21,70	64,80	25,60	2,88	6,69
6	9,97	47,40	33,40	4,81	14,40
7	4,11	29,40	35,00	5,86	29,70

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Geo-portal Nuevas Narrativas [en línea] geo.cepal.org/geo-fida/, y del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), *Pobreza a nivel municipio 2010-2020* [en línea] <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Pobreza-municipio-2010-2020.aspx>.

Nota: Porcentajes promedios ponderados con el tamaño de la población.

Los mayores niveles de pobreza y pobreza extrema se ubican en la parte intermedia del cuadro, en los municipios con un índice relativo de ruralidad del 0,2 al 0,6. En cambio, en el extremo inferior, los más rurales tienen niveles de pobreza extrema y de población no pobre ni vulnerable similares a los más urbanos (véase el cuadro 2). Al interior de los rangos también hay heterogeneidad. Por ejemplo, los tres municipios con el mayor índice relativo de ruralidad (grado 7), Manuel Benavides (Chihuahua), Mulegé (Baja California Sur), e Isla Mujeres (Quintana Roo), son muy diferentes.

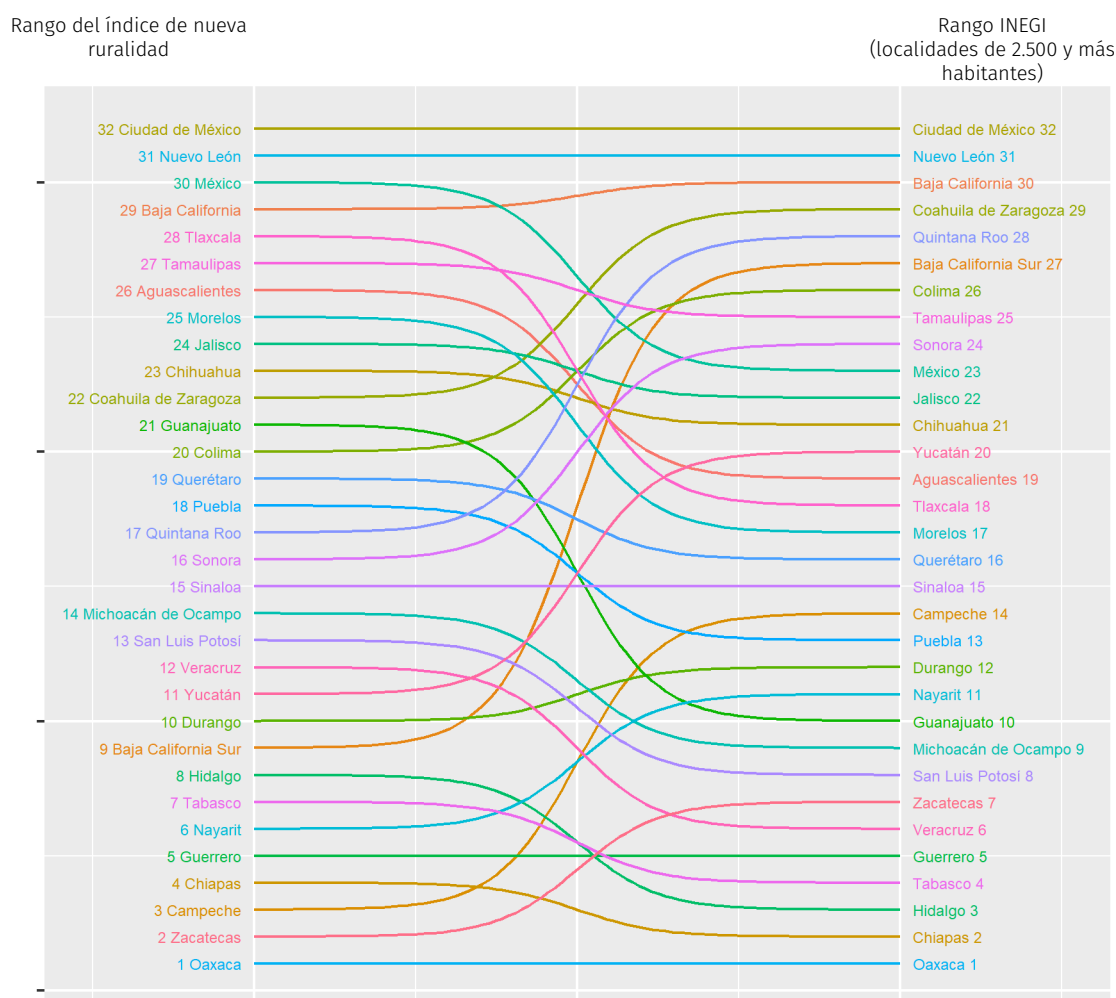
Manuel Benavides es un municipio con muy poca población (1.225 habitantes en 2020), para el tamaño de su territorio (4.938 km²), por lo que su densidad es muy baja 0,25 habitantes por km². En su territorio se encuentra el Área de Protección de Flora y Fauna Cañón de Santa Elena, del Desierto de Chihuahua. En 2020, de acuerdo con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), el 91% de su población era pobre o vulnerable por carencia. En cambio, Mulegé, el más poblado de los tres (69.902 habitantes), tiene un menor porcentaje de población en situación de pobreza o vulnerabilidad (33,5% no son pobres ni vulnerables), y el 66,3% de su superficie es ejidal. Isla Mujeres, con vocación turística, tiene la mayor densidad de los tres (19,5 habitantes por km²), con un nivel intermedio de pobreza (16,5% no pobre ni vulnerable).

Las entidades federativas que registran el mayor valor del índice relativo de ruralidad son Oaxaca (0,324), Zacatecas (0,315), Campeche (0,310), Chiapas (0,295) y Guerrero (0,292). El ordenamiento es muy diferente al que se obtiene cuando se utiliza el criterio del Instituto Nacional de Estadística y Geografía

(INEGI), para ser considerado como rural: menos de 2.500 habitantes. Por ejemplo, Baja California Sur pasa de los últimos lugares (29) de acuerdo con el ranking INEGI, al noveno lugar en el *ranking* del índice relativo de ruralidad; Campeche pasa del 14 al 3, y Zacatecas del 7 al 2, respectivamente (véase el gráfico 1). Estos cambios se deben al peso que tienen en el índice la densidad de población y la proporción de superficie construida. Baja California Sur tiene muy baja densidad poblacional (10,9 habitantes por km², la menor entre todas las entidades federativas) y un extenso territorio (72.523 km²), por ejemplo.

Si bien este índice permite tener una mayor comprensión en torno al fenómeno de la ruralidad, lamentablemente las encuestas de empleo, ingreso y condiciones de vida de los países de la subregión no permiten su estimación. No se incluyen en ellas el porcentaje de superficie construida por localidad, ni la distancia respecto a la localidad de 50.000 y más habitantes más cercana⁶. Por ello, en los estudios de los capítulos del libro no se presenta un análisis entre brechas estructurales y grados de ruralidad. Queda en la agenda como línea futura de investigación.

Gráfico 1
México: índice relativo de ruralidad (IRR), y población rural (INEGI), por entidad federativa, 2020
(Rangos por entidad federativa)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Geo-portal Nuevas Narrativas [en línea] geo.cepal.org/geo-fida/.

Nota: Porcentajes promedios ponderados con el tamaño de la población.

⁶ Además, el muestreo de las encuestas se construye a partir de la definición oficial de ruralidad que cada instituto de estadística tiene, por ello, no sería posible inferir a partir de un índice relativo de ruralidad construido a partir de ellas.

Por otro lado, se debe tomar en cuenta que buena parte de las brechas rurales en los países latinoamericanos y del Caribe se derivan de la relación de subordinación que los ámbitos rurales tienen respecto a los centros urbanos; situación que se reproduce a nivel internacional (neocolonialismo interno y externo). Una brecha que impide el desarrollo se debe a la transferencia de recursos, que fluyen del ámbito rural al urbano, y de los países con menor desarrollo a países desarrollados. Por ello, se debería considerar la inclusión en el índice relativo de ruralidad de alguna variable que muestre el grado de dependencia entre los ámbitos⁷.

Como afirman Víctor Quintana y Martín Solís en su contribución al presente libro, la “teoría de la nueva ruralidad no puede explicar las transformaciones que ha sufrido el campo... ni ofrece un marco normativo para propuestas alternativas de desarrollo. Varios autores han expuesto estas limitaciones. La definición de la nueva ruralidad es un territorio de disputa y no puede capturar completamente la complejidad, contradicción y dinamicidad de la ruralidad”⁸. Para comprender este planteamiento se define una brecha estructural; sin embargo, primero se analiza el contexto económico y social de los países de la subregión.

A. Contexto económico y social

1. Económico

Los países de la subregión⁹ han instrumentado en su historia contemporánea, con distintos matices, dos diferentes políticas económicas. Cada una de ellas corresponde a una manera distinta de entender el fenómeno económico. La primera de ellas se implementó desde finales de la Segunda Guerra Mundial a los años setenta, y se caracterizó por una política de diversificación productiva y de industrialización apoyada por los gobiernos, con el propósito de substituir importaciones¹⁰ (Bielschowsky, Castro y Beteta, 2022). Predominaba en esos años el pensamiento desarrollista (promovido por la CEPAL), con políticas de tipo keynesiano. No obstante, este modelo enfrentó diversos problemas, derivados, principalmente, de la insurrección impulsada por aquellos que disponían del capital ante las múltiples restricciones que el modelo de desarrollo imponía. Como ha dicho Wolfgang Streeck, se trató de una revuelta de la clase dependiente de las ganancias (Streeck, 2017).

La segunda política se ha aplicado desde los años ochenta al presente, y se ha caracterizado por la adopción, por parte de los países de la subregión, de alguna variante del modelo económico neoliberal (sustentado, principalmente, por la teoría neoclásica). En lo general, se ha transitado hacia una economía de mercado, reduciendo el papel del gobierno. El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua absorbieron el neoliberalismo de manera ortodoxa¹¹; Panamá lo hizo de forma más tenue, en virtud de que siempre tuvo una mayor apertura a las importaciones, y Costa Rica de forma matizada ya que no redujo la participación del Estado en la conducción de la economía (Bielschowsky, Castro y Beteta, 2022). En México también hubo una aplicación ortodoxa, principalmente a partir de 1994 (cuando entró en vigor el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, TLCAN), con un alto costo social en materia de pobreza, desigualdad y precarización del empleo; en la República Dominicana a mediados de la década de los noventa se aceleró la aplicación de las políticas neoliberales; y en Costa Rica se transita, en los últimos años con el ingreso del país a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), por un camino más ortodoxo, no exento de protestas sociales.

Este segundo período se ha caracterizado por sucesivas crisis económicas mundiales (crisis “dot-com” de finales de los noventa, crisis financiera asiática de 1997 y crisis financiera de 2008), acompañadas de crisis regionales (la crisis de la deuda en Latinoamérica de los años ochenta), y locales (la denominada “Crisis del Tequila” en México en 1994). Los dos países menos castigados por la crisis de los años ochenta fueron Costa Rica y Honduras, en buena medida, por la protección geopolítica de los Estados Unidos; en cambio, en

⁷ Véase al respecto el capítulo de Víctor M. Quintana Silveyra y Martín Solís Bustamante, en el cual llevan a cabo un examen crítico al concepto de nueva ruralidad.

⁸ Véase el capítulo IX.

⁹ Cuba, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y la República Dominicana.

¹⁰ Con excepción de Panamá, en donde la diversificación productiva casi no incluyó inversiones industriales, ni en diversificación de exportaciones primarias (Bielschowsky, Castro y Beteta, 2022).

¹¹ Sumado a lo anterior, en Nicaragua, El Salvador y Guatemala se vivieron graves conflictos armados.

El Salvador y Nicaragua, la recesión duró varios años, catalizada por los conflictos armados (Bielschowsky, Castro y Beteta, 2022). En la República Dominicana hubo protestas (la poblada de abril de 1984), por el incremento de los precios básicos y por la firma del acuerdo ante el Fondo Monetario Internacional (FMI); y en México la crisis de la deuda abrió la puerta a la aplicación de las políticas neoliberales.

La crisis bancaria de 1994 tuvo un fuerte impacto en la población de México (el PIB per cápita disminuyó 8% en 1995), reduciendo aún más los niveles de bienestar, principalmente, entre los hogares que habían contraído deuda, ya sea para bienes de consumo duradero o bien de tipo hipotecaria. Se resintió un impacto menor entre las empresas y financieras (que recibieron un generoso apoyo del gobierno federal). La crisis financiera mundial de 2008 golpeó a varios países de la subregión, principalmente a México (caída del PIB per cápita de 6,4% en 2009), Nicaragua (-4,7%), y Honduras (-4,5%), y en menor medida a Cuba, Panamá, Guatemala y Costa Rica.

En los años recientes las medidas que los gobiernos debieron tomar para enfrentar la pandemia causada por el coronavirus SARS-CoV-2, provocaron una fuerte contracción de la economía (véase el cuadro 3); no obstante, varios de ellos han logrado regresar a niveles de actividad económica similares a la prepandemia. En Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y la República Dominicana el PIB en el año 2021 superó, en términos reales, el nivel registrado en 2019. En México tardó un poco más la recuperación; no obstante, en el IV trimestre de 2022 se ubica ligeramente por arriba (0,5%, en términos reales), del nivel registrado en el IV trimestre de 2019¹².

Cuadro 3
Países de la subregión: producto interno bruto per cápita, 1994-2010
(En porcentajes de crecimiento anual en términos reales)

Países	1995	2009	2010	2020	2021	2022
Costa Rica	1,7	-2,2	4,0	-5,0	7,1	3,9
Cuba	2,1	1,4	2,3	-10,8	1,7	2,4
El Salvador	3,7	-2,5	1,8	-8,0	10,8	2,2
Guatemala	2,2	-1,3	0,8	-3,2	6,5	2,6
Haití	7,9	4,2	-6,7	-4,6	-3,0	-3,2
Honduras	1,2	-4,5	1,6	-10,4	10,8	2,5
México	-8,0	-6,4	3,7	-8,7	4,1	2,4
Nicaragua	3,7	-4,7	2,9	-3,1	8,8	2,3
Panamá	-0,3	-0,6	4,0	-18,9	14,3	9,4

Fuente. Elaboración propia, sobre la base de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), CEPALSTAT [base de datos en línea] statistics.cepal.org.

Por si no fuera suficiente, varios países de la subregión, principalmente los ubicados en el Caribe y en el norte de Centroamérica, han sufrido el embate de varios eventos naturales. Por ejemplo, en 2020, el huracán Eta y el huracán Iota afectaron principalmente a Honduras, Guatemala y Nicaragua. Estos eventos meteorológicos han ejercido una fuerte presión en las finanzas de los gobiernos, ante la necesidad de atender a la población afectada y recuperar los activos dañados.

No obstante, desde el punto de vista del crecimiento de la economía y la mejora en su productividad, se podría agrupar a los países de la subregión en dos conjuntos: i) economías dinámicas, Costa Rica (diversificación y sofisticación de su economía), México (TLCAN y T-MEC), Panamá (finanzas y servicios relacionados con el Canal Interoceánico) y la República Dominicana (turismo y zonas francas); y ii) economías con menor dinamismo, Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua (Bielschowsky, Castro y Beteta, 2022)¹³. Como se expone a continuación, esta categorización tiene su paralelo en el perfil demográfico de los países, así como en sus niveles de bienestar social.

¹² De acuerdo con las cifras del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI, 2023).

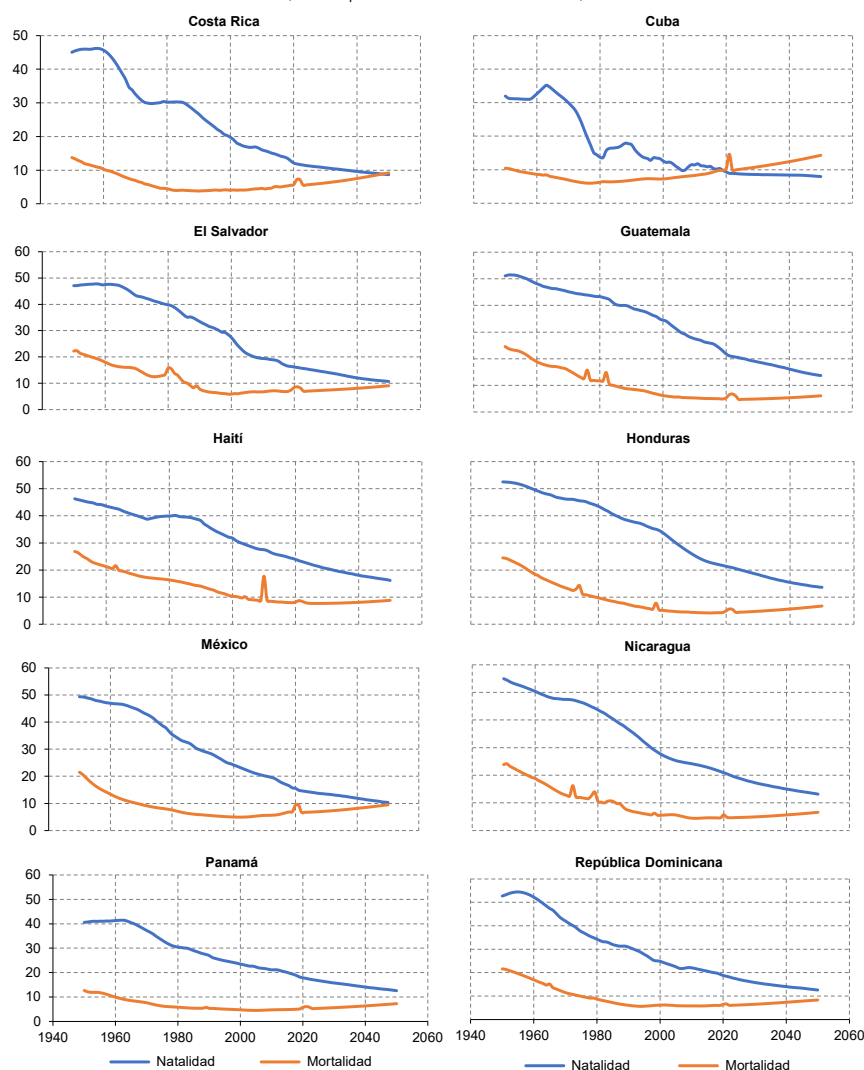
¹³ El estudio de Bielschowsky y otros no incluye a México ni a la República Dominicana; sin embargo, los autores consideran que podrían agruparse entre los países con mayor dinamismo.

2. Demográfico y social

En 2022 la población de la subregión ascendía a 212,7 millones de habitantes, monto que representa casi una tercera parte de la población total de América Latina y el Caribe (32,2%), pero mayor a la de Europa occidental, que sumaba 195,6 millones, en el mismo año. Si se tratara de un solo país, ocuparía el noveno lugar entre las más pobladas, ligeramente debajo del Brasil (octavo lugar con 215,3 millones de habitantes). Los países que la integran se ubican en diferentes momentos en su transición demográfica (véase el gráfico 2).

Se entiende por transición demográfica al cambio en las tasas de natalidad y mortalidad altas a niveles bajos en ambos registros. En las primeras décadas del siglo XX, cuando los países de la subregión comenzaron a crear instituciones de salud pública, que permitió la aplicación masiva de vacunas y uso de medicamentos modernos, la tasa de mortalidad comenzó a disminuir; no obstante, las pautas reproductivas permanecieron constantes, por lo que la tasa de natalidad continuó siendo elevada (e incluso en algunos países registró un ligero aumento, por la mayor probabilidad de tener partos exitosos), fenómeno que provocó una brecha amplia entre ambas.

Gráfico 2
Países de la subregión: transición demográfica, tasas de natalidad y mortalidad, 1950-2050
(Tasas por cada 1.000 habitantes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (DAES), World Population Prospects 2022, División de Población, 2020 [en línea] <https://population.un.org/wpp/>.

Como resultado, los países tuvieron un crecimiento demográfico muy alto. Por ejemplo, Costa Rica creció el 3,7% en 1960, ritmo que, en caso de haber permanecido constante, habría provocado que la población se duplicara en 19 años. No obstante, en virtud de que su tasa de natalidad comenzó a disminuir, su crecimiento poblacional no fue tan alto. Costa Rica, después de Cuba, es el país cuya transición demográfica está más avanzada. Se estima que poco antes del año 2050 las dos tasas (natalidad y mortalidad), llegarán al mismo nivel (por abajo del 10 por cada 1.000), y el país alcanzará el máximo histórico de 5,7 millones de habitantes. El perfil de México es muy similar al de Costa Rica, con la única diferencia de que la tasa de natalidad tuvo un descenso más pausado. Por ello, el país creció entre 1950 y 1970 a un ritmo promedio anual del 3%, con un tiempo de duplicación de 23 años; de hecho, su población casi se duplicó en ese mismo período, al pasar de 27,6 millones a 50,3 millones.

La República Dominicana, país que también comparte el mismo perfil, inició su transición con un nivel de natalidad más alto y, en virtud de que al igual que México, su natalidad tuvo un descenso menos pronunciado, le tomará una década más llegar a su nivel máximo. Cuba, como se ha comentado, es el país líder en materia demográfica; su natalidad registró un descenso vertiginoso a partir de 1960 y, debido a ello, su ritmo de crecimiento fue menor (máximo del 2,1% en 1963, con el menor tiempo de duplicación de los países de la subregión). Se estima que en 2018 la natalidad y mortalidad se ubicaban en el mismo nivel, por ello, llegó a su máximo histórico dos años antes en 2016, con 11,3 millones de habitantes (en virtud de que el crecimiento social, por migración, es negativo) (véanse el gráfico 2 y el cuadro 4).

El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua muestran un comportamiento muy similar en su transición demográfica. En los cuatro países se observan crecimientos en algunos años en la tasa de mortalidad, por los conflictos armados. El más avanzado en su transición es El Salvador, que ha registrado las menores tasas de crecimiento demográfico en virtud de una disminución más pronunciada en su natalidad. En el año 2058 sus dos tasas tendrán casi los mismos niveles. En cambio, en Guatemala la brecha entre ambas ha sido la mayor y, por ello, llegará a su nivel máximo hasta 2079, cuando el país alcance 27,3 millones de habitantes. Panamá y Haití son los dos países de la subregión en donde la transición demográfica tendrá una mayor duración, llegarán a su máximo poblacional en 2086 y 2082, respectivamente (véanse el gráfico 2 y el cuadro 4).

Cuadro 4
Países de la subregión: indicadores de crecimiento poblacional

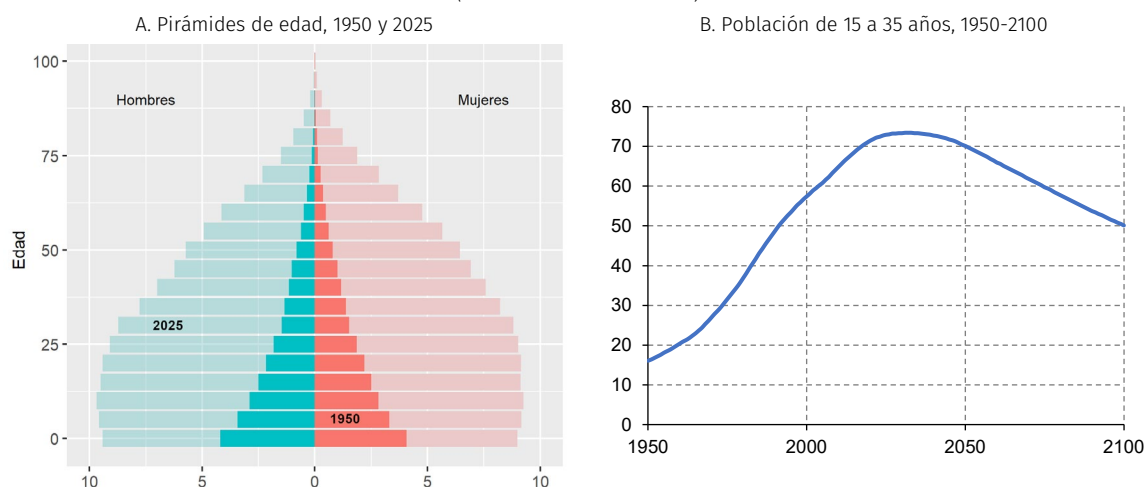
Países	Crecimiento natural máximo		Crecimiento población máximo			Nivel máximo de población	
	Año	Tasa por cada 1.000 habitantes	Año	Porcentaje promedio anual	Tiempo en duplicar su monto (en años)	Año	Miles de habitantes
Costa Rica	1960	35,4	1960	3,65	19	2049	5 703
Cuba	1963	26,7	1963	2,14	33	2016	11 342
El Salvador	1964	30,9	1961	2,87	24	2042	6 687
Guatemala	1983	31,8	1961	2,95	24	2079	27 253
Haití	1987	24,6	1988	2,08	34	2082	16 445
Honduras	1976	34,4	1976	3,15	22	2079	15 612
México	1965	35,1	1965	3,35	21	2052	143 851
Nicaragua	1971	34,9	1970	3,25	22	2074	9 691
Panamá	1963	32,5	1963	3,06	23	2086	6 271
Rep. Dominicana	1958	35,6	1957	3,35	21	2062	13 387

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (DAES), World Population Prospects 2022, División de Población, 2020 [en línea] <https://population.un.org/wpp/>.

Como producto de esta transición el perfil de la edad de la población de la subregión ha cambiado; de tener una base ancha en su base pasó a un aumento en las edades intermedias (véase el gráfico 3). Cuando la pirámide tiene una base ancha la población infantil es mayoritaria, y los gobiernos deben invertir en salud (maternidad y vacunas), y educación inicial y básica, principalmente. En cambio, cuando su perfil se modifica y las edades intermedias son mayoritarias, se deben atender crecientes demandas de educación superior y empleo. Al avanzar la transición, cuando las personas mayores comienzan a ser

un grupo mayoritario, los requerimientos cambian de nuevo; se demanda ahora, principalmente, salud (gerontológica), cuidados y pensiones. En cada una de las etapas las generaciones deben apoyarse entre sí, para cubrir cada uno de los retos que la transición demográfica conlleva.

Gráfico 3
Países de la subregión: perfil de edad de la población
(En millones de habitantes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (DAES), World Population Prospects 2022, División de Población, 2020 [en línea] <https://population.un.org/wpp/>.

La población de 15 a 35 años de la subregión ha tenido un acelerado crecimiento (véase gráfica 3), y, lamentablemente, no todos los países han logrado satisfacer la demanda laboral, por lo cual la población con empleos precarios o desempleada se ha visto forzada a migrar, del campo a las ciudades y hacia al exterior, principalmente con destino a los Estados Unidos. En el período de 1995-2000, la población de las ciudades de Guatemala y Panamá aumentó a un ritmo del 3,6% promedio anual (el mayor entre las principales ciudades de la subregión en esos años); Santo Domingo creció el 3,2% y Tegucigalpa el 2,7%, en el mismo período. La Ciudad de México tuvo su mayor crecimiento en las décadas anteriores y se estima que su área metropolitana alberga a cerca de 22 millones de habitantes (véase el cuadro 5). Buena parte de la población que ha migrado a las ciudades vive en cinturones de miseria, favelas, chabolas o slum, como también se les denomina. En Haití el 49,5% de la población urbana vive en cinturones de miseria, en Guatemala el 37,6% y en Honduras el 31,5% (UN-Habitat, 2021).

Cuadro 5
Países de la subregión: población en la principal ciudad, 1990-2025
(En millones de habitantes y porcentajes)

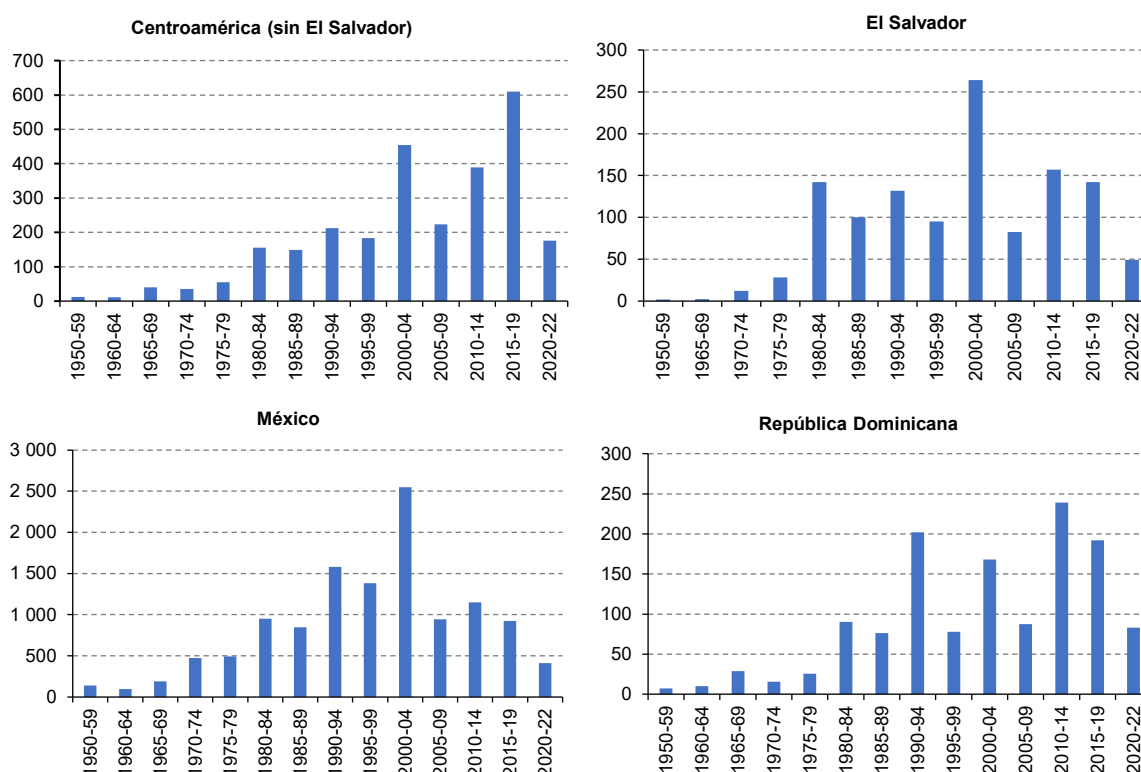
Ciudad principal	Población (en millones de habitantes)			Crecimiento promedio anual (en porcentajes)	
	2000	2020	2021	1995-2000	2015-2020
San José, Costa Rica	1 032	1 202	1 400	3,3	1,5
San Salvador, El Salvador	1 062	1 086	1 106	0,2	0,1
Ciudad de Guatemala, Guatemala	1 973	2 560	2 935	3,6	1,4
Tegucigalpa, Honduras	752	1 043	1 444	2,7	3,2
Puerto Príncipe, Haití	1 693	2 141	2 774	3,4	2,6
Ciudad de México, México	18 457	20 137	21 782	1,6	0,4
Managua, Nicaragua	887	992	1 064	0,5	0,7
Ciudad de Panamá, Panamá	1 216	1 504	1 860	3,6	2,1
Santa Domingo, República Dominicana	1 997	2 601	3 318	3,2	2,4
La Habana, Cuba	2 186	2 143	2 140	0,3	0,2

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (UN-Habitat), *Urban Indicators Database, Housing, slums and informal settlements* [en línea] <https://data.unhabitat.org/pages/housing-slums-and-informal-settlements>.

La migración al exterior se ha dirigido, principalmente, hacia el norte del continente. En 2022 la población de origen mexicano con residencia en los Estados Unidos totalizó 38,2 millones de personas, de las cuales cerca de una tercera parte son migrantes (31,7%), es decir, nacieron en México y en algún momento de su vida migraron a ese país. El flujo de migración tuvo un aumento en el quinquenio 1980-1984, cuando se vivió la crisis de la deuda, así como en 1994 por el impacto social de la apertura económica, principalmente en las zonas rurales, llegando a su máximo en el quinquenio 2000-2004. A partir de entonces, presenta una clara tendencia a la baja.

Se observa un patrón similar entre la población de origen salvadoreño residente en los Estados Unidos, que sumó 2,2 millones en 2022, con un porcentaje de migrantes mayor (56%). En el caso de El Salvador, el aumento en la década 1980-1994 se debió al conflicto armado que se vivió en el país. La población residente con origen en el resto de Centroamérica (4,4 millones, el 62,2% migrantes), así como los de República Dominicana (2,3 millones, el 57,3% migrantes), han registrado flujos muy altos en los períodos 1990-1994, 2000-2004 y, principalmente, en 2010-2019 (véase el gráfico 4).

Gráfico 4
Países de la subregión: migrantes en los Estados Unidos, de acuerdo con su fecha de ingreso, 2022
(En miles de personas)

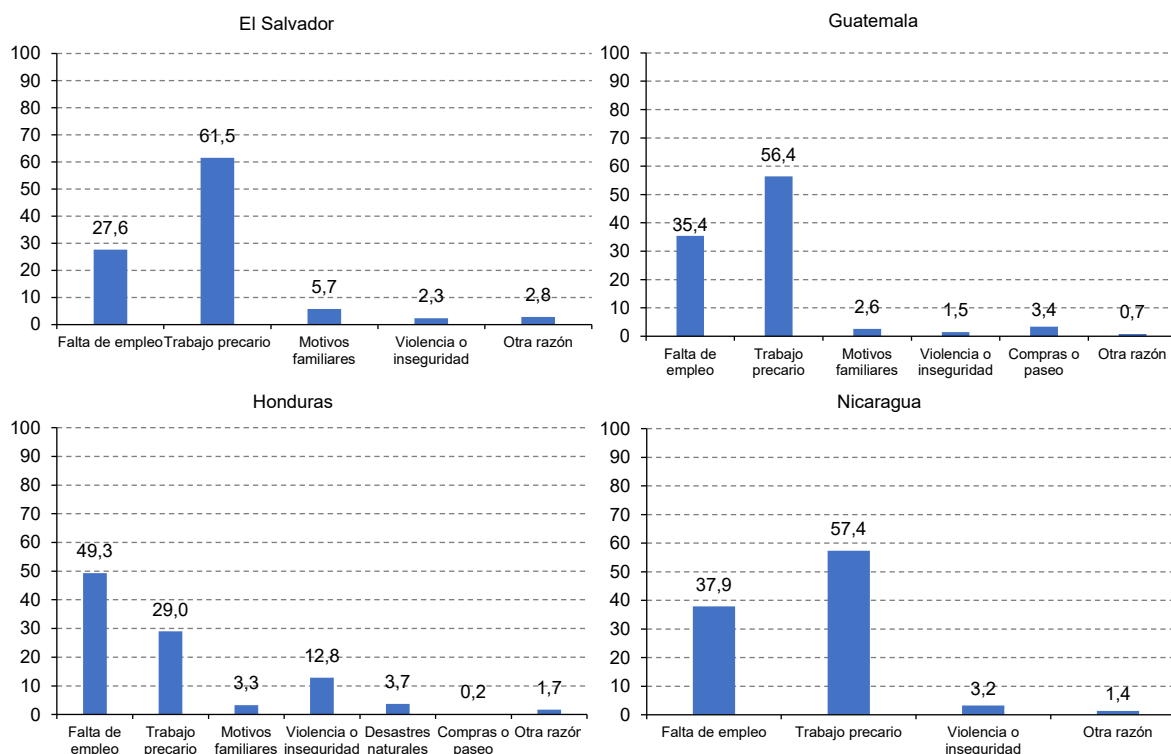


Fuente: Elaboración propia, sobre la base de United States Census Bureau, *Current Population Survey Annual Social and Economic Supplement (ASEC)*.

Si bien la decisión de migrar implica muchas consideraciones, la principal razón por la cual los migrantes de El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua han salido del país rumbo a los Estados Unidos es de tipo económico. Por ejemplo, en 2022, de acuerdo con una encuesta llevada a cabo por El Colegio de la Frontera Norte, el 62% de los migrantes salvadoreños entrevistados en la frontera sur de México, declararon que la principal razón para cambiar de residencia eran los ingresos muy bajos o malas condiciones de trabajo (trabajo precario); el 57% en el caso de los procedentes de Nicaragua y el 56% en los de Guatemala. En cambio, en Honduras la principal razón fue la falta de trabajo (49% de los migrantes), seguida de trabajo precario (29%); no obstante, en este país la violencia e inseguridad

figura como tercera razón (13%). Si bien en una proporción menor, la decisión de algunos migrantes es de tipo familiar, o por desastres naturales, en el caso de Honduras (véase el gráfico 5).

Gráfico 5
Razones para migrar a los Estados Unidos de los migrantes entrevistados en la frontera sur de México, 2022
(En porcentajes del total de migrantes)

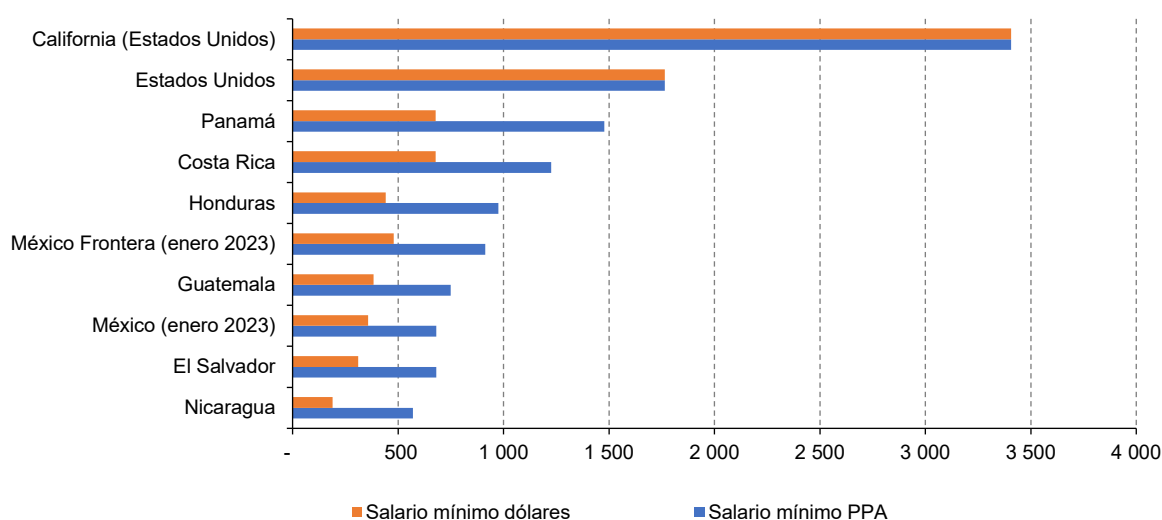


Fuente: Elaboración propia, sobre la base de El Colegio de la Frontera Norte (COLEF) y otros, Encuesta sobre Migración en la Frontera Sur de México [en línea] www.colef.mx/emif.

Se debe agregar, además, el atractivo que representa el ingreso que el migrante espera obtener en los Estados Unidos. Por ejemplo, a pesar de los incrementos recientes, el salario mínimo en México representaba, a principios de 2023, el 38,6% del salario mínimo de los Estados Unidos¹⁴; en el caso de los municipios de la frontera norte de México la proporción sube a 51,7% (en 2018 era tan solo del 16,4% en ambos casos). En Nicaragua y El Salvador el salario mínimo representa alrededor de un tercio (32,3% y 38,5%, respectivamente), en Guatemala poco menos de la mitad (42,4%), y en Honduras poco más de la mitad (55,3%). No obstante, se debe considerar que estas proporciones se han estimado con el salario mínimo nacional de los Estados Unidos. Cuando se calculan con respecto a las entidades donde los migrantes tienden a dirigirse, por ejemplo, respecto al estado de California, la diferencia de percepción es más atractiva para el trabajador migrante (véase el gráfico 6).

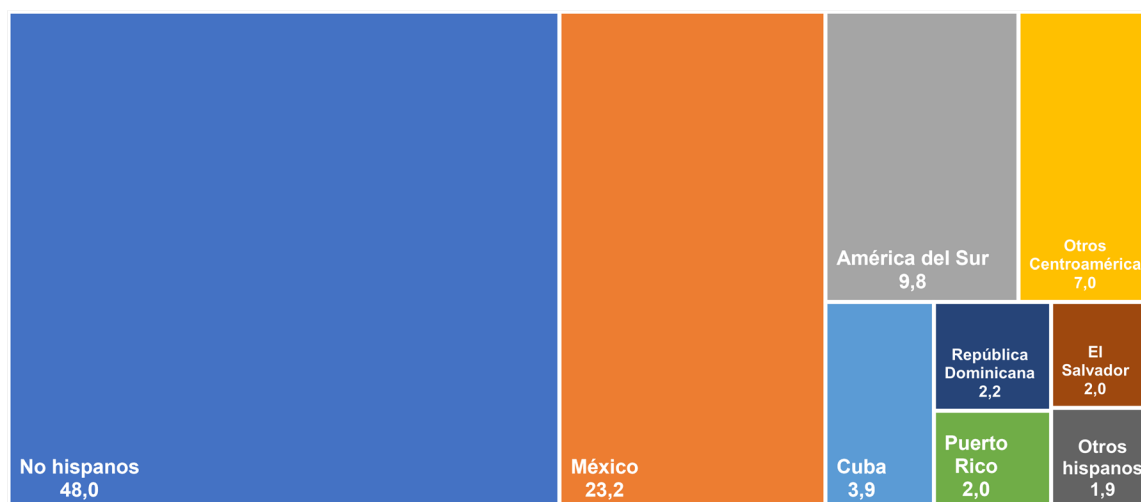
¹⁴ Porcentajes calculados con las cifras de salarios mínimos expresadas en dólares de poder de paridad adquisitiva (PPA), es decir, con un poder de compra similar en cada país.

Gráfico 6
Países de la subregión: salario mínimo, 2021-2023
 (En dólares corrientes y dólares de paridad de poder adquisitivo PPA)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Costa Rica, Ministerio del Trabajo y Seguridad Social, *Decreto Núm. 42748-MTSS*; El Salvador: Ministerio del Trabajo y Previsión Social, *Diario Oficial*, 7 de julio de 2021; Guatemala: Ministerio del Trabajo, Salario mínimos fijados por el gobierno de Guatemala [en línea] https://www.mintrabajo.gob.gt/images/Historia_de_Salarios_M%C3%ADnimos_Nueva.pdf; Honduras: Secretaría de Trabajo y Seguridad Social, Dirección General de Salarios, *Tabla de salario mínimo, vigente a partir del 1 de enero del año 2021*; México, Comisión Nacional de Salarios Mínimos, *Salarios Mínimos. Vigentes a partir del 1o de enero de 2021*; Nicaragua, Acuerdo Ministerial N° ALTB-01-02-2021, aprobado el 25 de febrero de 2021, *La Gaceta, Diario Oficial* N° 45 del 5 de marzo de 2021; y Estados Unidos: U.S. Department of Labor, Wage and Hour Division, Minimum Wage, [en línea] www.dol.gov/general/topic/wages/minimumwage [fecha de consulta: 16 de julio de 2019].

Gráfico 7
Estados Unidos: incremento en los trabajadores ocupados, por origen, 2015-2022
 (En porcentajes del total)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de United States Census Bureau, *Current Population Survey Annual Social and Economic Supplement (ASEC)*.

En párrafos precedentes se ha analizado la oferta de empleo, sin embargo, la demanda también juega un papel importante en el fenómeno migratorio. Los Estados Unidos requieren de trabajadores hispanos para continuar con su nivel de producción, en virtud del menor nivel de fecundidad entre la

población no hispana. Mientras que las mujeres de origen hispano de 40 a 50 años de edad tenían, en 2020, en promedio 2,4 hijos, las mujeres que el Census Bureau clasifica como de “raza blanca” y de origen no hispano, en el mismo grupo etario, tuvieron 1,9 hijos en promedio (U.S. Census Bureau, 2020). Por ello, los nuevos empleos han debido ser cubiertos en una buena proporción por población hispana. Por ejemplo, entre 2015 y 2022 la población ocupada aumentó en 10,2 millones de trabajadores, al pasar de 147,8 millones de ocupados en 2015 a 158,0 millones en 2022. El 52% de este incremento fue cubierto por trabajadores de origen hispano, 23,2% de origen mexicano (véanse el gráfico 7 y el cuadro 6). Confluyen, por lo tanto, la expectativa de un mejor ingreso de los trabajadores migrantes, con la necesidad de trabajadores de los Estados Unidos y el atractivo del diferencial de salarios.

Cuadro 6
Países de la subregión: trabajadores ocupados en los Estados Unidos, 2005-2022
(En miles de trabajadores)

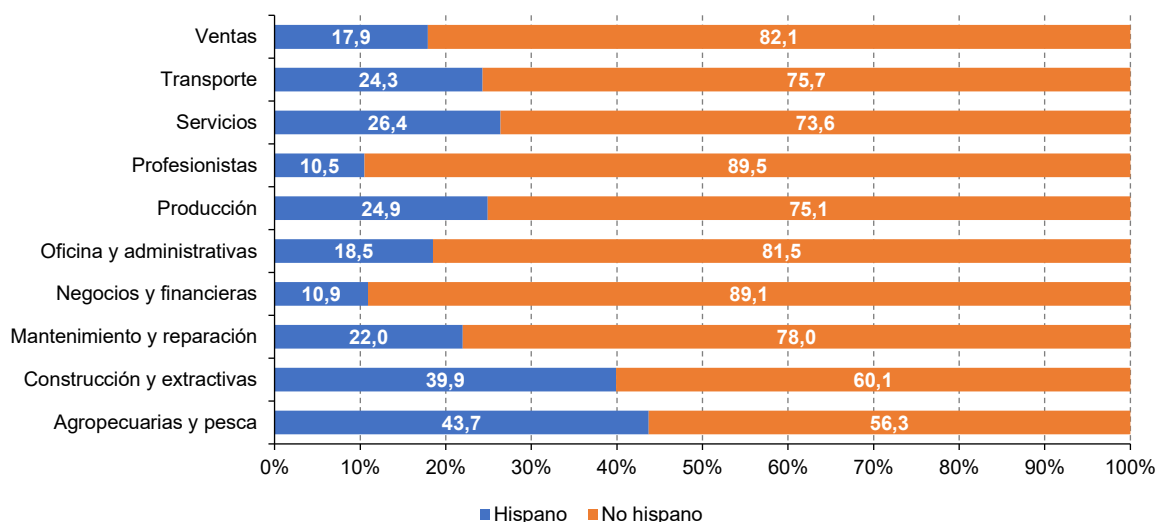
País	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Total								
Centroamérica ^a	1 468	1 636	1 600	1 603	1 759	1 831	1 742	2 182
Cuba	955	1 026	1 046	1 114	1 221	1 119	1 181	1 358
El Salvador	923	1 047	1 099	1 089	1 169	1 132	1 044	1 122
México	15 052	15 249	15 571	16 143	16 695	16 226	16 298	17 417
Otros hispanos	1 122	1 220	1 224	1 342	1 352	1 423	1 199	1 314
Puerto Rico	2 042	2 066	2 246	2 290	2 234	2 225	2 193	2 250
República Dominicana	788	855	984	960	972	898	993	1 015
Sudamérica	1 546	1 765	1 880	1 965	2 020	2 191	2 009	2 544
Hispanos	23 897	24 864	25 649	26 507	27 423	27 046	26 659	29 202
No hispanos	123 912	125 898	127 090	128 524	129 240	126 468	123 517	128 810
Total	147 808	150 762	152 739	155 031	156 663	153 514	150 176	158 011
Migrantes								
Centroamérica ^a	1 219	1 351	1 276	1 239	1 363	1 385	1 335	1 685
Cuba	613	637	685	751	804	746	786	864
El Salvador	730	851	855	845	905	836	776	843
México	7 503	7 332	7 425	7 634	7 564	6 823	6 950	7 527
Otros hispanos	320	354	331	384	378	460	320	308
Puerto Rico	699	667	750	802	829	718	669	710
República Dominicana	580	611	699	729	718	620	714	733
Sudamérica	1 239	1 394	1 415	1 489	1 571	1 612	1 475	1 982
Hispanos	12 904	13 197	13 436	13 872	14 133	13 200	13 026	14 651
No hispanos	14 172	14 468	14 994	15 928	16 011	15 540	14 862	16 016
Total	27 076	27 665	28 430	29 800	30 144	28 740	27 888	30 666

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de United States Census Bureau, *Current Population Survey Annual Social and Economic Supplement (ASEC)*.

^a Excluye a El Salvador.

A pesar del mayor ritmo de incremento en las ocupaciones de hispanos, en términos absolutos, el número de trabajadores no hispanos continúa siendo la mayoría: 128,8 millones, comparados con 29,2 millones de trabajadores hispanos (18,5% del total) (véase el cuadro 6). Sin embargo, cuando se analiza esta distribución por tipo de ocupación, la situación es un poco diferente. En las actividades agrícolas la participación de los trabajadores hispanos se incrementa al 43,7%, y en la construcción al 39,9% (véase el gráfico 8). Para que la migración sea una opción (segura, ordenada y regular) y no una necesidad por motivos económicos, es necesario atender las causas estructurales que obligan a las personas a dejar su país de origen y buscarse una forma de vida en otro país. Para ello, se deben analizar las brechas estructurales que enfrentan los países de la subregión y que limitan su desarrollo económico y el bienestar social.

Gráfico 8
Estados Unidos: trabajadores hispanos y no hispanos, por ocupación, 2022
 (En porcentajes del total de ocupaciones)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de United States Census Bureau, *Current Population Survey Annual Social and Economic Supplement (ASEC)*.

B. Brechas estructurales

El concepto de brechas en la CEPAL es de larga data. En el documento del trigésimo tercer período de sesiones, titulado *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* (CEPAL, 2010), se planteó la necesidad de ir más allá de la nivelación de oportunidades; se necesitaba, además, cerrar las brechas del bienestar. Para cerrar estas brechas había que actuar en dos dimensiones. Por un lado, incrementar la capacidad de la sociedad para generar ingresos a través del mercado laboral. Por el otro, aumentar la capacidad del estado para proporcionar sustento y protección a quienes carecen de percepciones o no reciben suficientes ingresos en el mercado laboral.

Desde ese entonces se planteó la tesis de que las brechas de bienestar no estaban predeterminadas solo por el nivel de desarrollo económico. Por ello, los indicadores del bienestar propuestos fueron: PIB per cápita, tasa de dependencia demográfica, población en situación de pobreza, población indigente (pobreza extrema), ocupados en el sector informal, carga tributaria, gasto público social, cobertura de pensiones, y gasto de bolsillo en salud.

Posteriormente, en el documento *Los países de renta media: un nuevo enfoque basado en brechas estructurales*, de la División de Desarrollo Económico de la CEPAL, se presentó la tesis de que los desafíos del desarrollo social no se debían “asimilar de manera lineal con el nivel de ingreso per cápita de los países” (CEPAL, 2012, pág. 5). La asignación de la asistencia oficial para el desarrollo de acuerdo con la clasificación de los países según su nivel de PIB per cápita presentaba varios problemas. Por un lado, la pobreza es causa y efecto del proceso de desarrollo, por ello, se requiere que los países superen sus brechas estructurales. Por el otro, la estratificación de acuerdo con su renta (baja, media o alta), agrupa a países muy heterogéneos en sus necesidades económicas y sociales. De esta manera, se propuso “un nuevo enfoque basado en brechas estructurales que limitan el desarrollo de los países de renta media” (2012, pág. 6).

En ese documento se define como brecha estructural a los obstáculos que los países enfrentan para lograr su desarrollo. Estos obstáculos pueden ser de dos tipos; rezagos productivos, que deben ser superados por medio de la innovación y la inversión, y, fundamentalmente, rezagos sociales. Se identifican, por lo tanto, once brechas: i) ingreso per cápita; ii) desigualdad; iii) pobreza; iv) inversión y ahorro; v) productividad e innovación; vi) infraestructura; vii) educación; viii) salud; ix) fiscalidad; x) género; y, xi) medio ambiente. El análisis mostró que la agrupación de los países dependía de la clasificación que se adoptara: brechas de capital humano y físico, brecha de desigualdad, brecha de pobreza, o brecha de fiscalidad.

Posteriormente, en 2016, el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, y el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, de Costa Rica, con el apoyo técnico de la CEPAL, presentaron un estudio sobre las brechas estructurales en Costa Rica (CEPAL, 2016a). En ese mismo año, la sede subregional de la CEPAL en México publicó un estudio sobre la productividad y las brechas estructurales en México (CEPAL, 2016d). La oficina de la CEPAL en Buenos Aires publicó en 2016 un documento metodológico (CEPAL, 2016b) y una serie de estudios en donde se analizaron las brechas estructurales en las provincias de Tucumán (CEPAL, 2016c), Chaco (CEPAL, 2017), Formosa (CEPAL, 2018), y Buenos Aires (CEPAL, 2019). En todos ellos, el enfoque de brechas estructurales tiene como objetivo identificar los principales obstáculos estructurales que impiden el logro del desarrollo sostenible de los países.

Recientemente, en 2020, Yannick Gaudin y Rebeca Pareyón Noguez, de la sede subregional de la CEPAL en México, han planteado algunos cambios a la metodología (Gaudin y Noguez Pareyón, 2022). Proponen, tomando como base los estudios sobre brechas de infraestructura de la CEPAL (Perrotti y Sánchez, 2011; Sánchez y otros, 2017), distinguir entre brechas horizontales (entre los países), y verticales (al interior de los países)¹⁵. En dos estudios posteriores sobre Guatemala (Rivas Valdivia y Gaudin, 2022a) y México (Rivas Valdivia y Gaudin, 2022b), llevados a cabo por Juan Carlos Rivas y Yannick Gaudin, se aplica esta metodología y se evalúan doce brechas.

Ahora bien, aunque es sumamente necesario conocer, para el diseño de la política pública, las desigualdades de todo tipo, en este libro se define como brechas estructurales a los obstáculos que los países enfrentan para lograr su desarrollo social y económico¹⁶, más allá de las desigualdades internas y externas¹⁷. Un país podría tener una baja desigualdad interna (rural-urbana) y externa (respecto a otro país), en una brecha de infraestructura, por ejemplo, siendo esta brecha un obstáculo para lograr su desarrollo. No obstante, no se debe entender que la desigualdad no tiene que atenderse. La iniquidad es, más bien, una de las brechas que impiden el desarrollo. Se debe igualar para crecer, como la CEPAL ha planteado en diversas ocasiones. Las brechas pueden ser, por lo tanto, de tipo productivo o social, incluyendo el diseño de las políticas nacionales e internacionales.

En esta introducción se desarrollan las tres principales brechas estructurales que obstaculizan el desarrollo humano en los países de la subregión. La primera de ellas se relaciona con el establecimiento de un orden económico y social internacional, diseñado para el beneficio de los países hegemónicos. Orden que genera una relación de subordinación de los países de la subregión. El artículo 28° de la Declaración Universal de Derechos Humanos establece que “toda persona tiene derecho a que se establezca un orden social e internacional en el que los derechos y libertades proclamados en esta Declaración se hagan plenamente efectivos” (Naciones Unidas, 1948). En la presentación de sus prioridades ante la Asamblea General como Secretario General de las Naciones Unidas, a principios de 2022, António Guterres enlistó como segunda prioridad la necesidad imperiosa de reformar el sistema financiero global:

“debemos entrar en modo de emergencia para reformar las finanzas mundiales. Digámoslo como es: el sistema financiero global está moralmente en bancarrota. Favorece a los ricos y castiga a los pobres. Una de las principales funciones del sistema financiero global es garantizar la estabilidad, apoyando a las economías durante los impactos financieros. Sin embargo, cuando tuvo que enfrentar un impacto, la pandemia global, le ha fallado al Sur Global... Muchos países de medianos ingresos no son elegibles para el alivio de la deuda a pesar del aumento de la pobreza y el creciente impacto de la crisis climática... La divergencia entre países desarrollados y en desarrollo se está tornando sistémica: una receta para la inestabilidad, la crisis y la migración forzada. Estos desequilibrios no son un error, sino una característica del sistema financiero mundial. Son incorporados y estructurales”.

¹⁵ Los autores también plantean la inclusión de la brecha de activos físicos (inmobiliarios), así como la brecha por razones étnicas y de acceso a bienes y servicios públicos, y fusionar la brecha de ingreso con la de desigualdad. No obstante, la brecha de activos físicos es, en realidad, una brecha de desigualdad. En el planteamiento original de la CEPAL (2012), la brecha de desigualdad incluía tanto la concentración de la propiedad, así como la distribución del ingreso, por ejemplo. Por otro lado, la brecha de género podría ampliarse para incluir a otros grupos vulnerados (pueblos, etnias, población con capacidades diferentes), como se planteó en un inicio, y la brecha de acceso a bienes y servicios públicos podría formar parte de la brecha de infraestructura.

¹⁶ El autor entiende por desarrollo social el cabal cumplimiento de los derechos humanos.

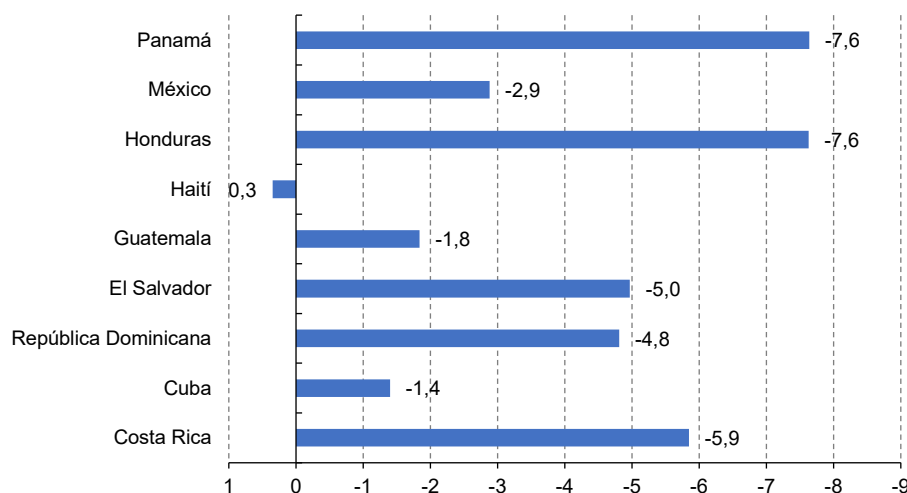
¹⁷ Costa Rica, México y Panamá, por ejemplo, tienen los menores niveles en alguna de las brechas cuando se les compara con los países de la subregión, sin embargo, algunas de ellas son obstáculos estructurales que les impiden lograr su pleno desarrollo. Las brechas horizontales miden los niveles relativos logrados por cada uno de los países, independiente de los obstáculos del desarrollo que enfrentan.

Una forma de dimensionar esta brecha consiste en comparar el producto interno bruto (PIB) con el ingreso nacional. Se entiende por PIB a la suma del valor agregado de los bienes y servicios que se producen en una nación en un momento determinado. Si al PIB se le resta la renta de la propiedad que sale del país (principalmente por intereses pagados por los gobiernos y dividendos enviados por las empresas), y se le agregan las remuneraciones que se pagan desde el exterior, más la renta de la propiedad que los inversores nacionales producen en el extranjero, se obtiene el ingreso nacional. En los países con alto desarrollo el ingreso nacional es mayor al valor generado en su país, en virtud de que obtienen del exterior importantes recursos. En cambio, en los países con menor desarrollo, el ingreso nacional es más bajo que el PIB.

En todos los países de la subregión, con excepción de Haití (país que recibe recursos del exterior), el ingreso nacional es menor al PIB; hay un importante drenaje de recursos hacia el exterior. En el caso de Honduras y Panamá, en 2019, el ingreso nacional era del 7,6% menor al PIB; le siguen Costa Rica (5,8%), El Salvador (5,0%) y República Dominicana (4,8%) (véase el gráfico 9). En ese mismo año los gobiernos centrales de la subregión destinaron el 4,8% del PIB en gasto para educación¹⁸. En caso de no existir esta brecha estructural, en varios países de la subregión se podría duplicar el gasto educativo, por ejemplo.

Una segunda brecha estructural, derivada de la anterior, consiste en el papel subordinado que los países de la subregión y los ámbitos rurales desempeñan en las cadenas globales de producción. Por ejemplo, como establecen Leda Peralta Quesada, Luis Sánchez y Silvia Vilimelis en su análisis de las brechas de innovación en las pequeñas empresas caficultoras de El Salvador y Guatemala, en uno de los capítulos del presente libro, las empresas transnacionales de los países desarrollados, importadores y consumidores del café, han implementado barreras arancelarias y no arancelarias que dificultan la importación de café tostado (en grano o molido), y empacado para su consumo final; por ello, los países productores de café han centrado sus estrategias en la producción primaria del grano, exportando café en verde, sin avanzar en los eslabones que podrían agregar mayor valor. Lamentablemente, este esquema se reproduce en varios países de la subregión, a los cuales no se les da otra alternativa más que exportar productos con poco valor agregado e importar productos elaborados.

Gráfico 9
Países de la subregión: relación entre ingreso nacional y producto interno bruto, 2019
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (DAES), National Accounts. Analysis of Main Aggregates, División de Estadísticas [base de datos en línea] <https://unstats.un.org/unsd/snaama/> [fecha de consulta: 9 de junio de 2022].

¹⁸ Promedio simple de los diez países que conforman la subregión, sobre la base de CEPALSTAT, "Gasto público por función, en porcentajes del PIB" [base de datos en línea] <https://statistics.cepal.org>.

Jorge Mario Martínez-Piva y Pablo Ruiz establecen, en su análisis de la calidad de la inversión extranjera directa en México, que la economía mexicana tiene, desde el punto de vista de la demanda, más encadenamientos productivos con el exterior respecto del interior. Por ejemplo, la industria automotriz, sector muy ligado a proveedores externos, con poca vinculación con el interior, y con salarios por arriba del promedio ponderado de todos los sectores (25,8% mayor), pero inferiores a los pagados en los sectores petróleo, electricidad, telecomunicaciones e industria química. Además, los flujos de inversión del exterior generan un bajo nivel de empleo, en virtud de ser intensivos en capital. Se requiere, por lo tanto, una política pública que fomente el desarrollo productivo, procurando que la inversión extranjera sea de calidad, es decir, que contribuya al cambio estructural y genere un empleo decente (en los términos que lo ha definido la Organización Internacional del Trabajo).

En el ámbito rural, Víctor Quintana y Martín Solís, en el capítulo dedicado al estudio de los diferentes tipos de agricultura en la entidad federativa de Chihuahua, México, caracterizan a la nueva ruralidad, a partir de un marco teórico que toma en cuenta la subordinación de los sectores rurales hacia las ciudades y el exterior, en una perspectiva histórico estructural, que combina lo global con lo local. De acuerdo con el análisis de los autores, el acceso al agua de riego se destina, en su mayoría, a cultivos altamente rentables (algodón, maíz amarillo, alfalfa, chile verde, nuez pecanera, manzana y durazno), cuya producción se concentra en grandes productores y agroindustrias, esquema que no fortalece la seguridad alimentaria y provoca una profunda desigualdad y falta de bienestar entre los agricultores de temporal.

Existe, por último, una tercera brecha estructural asociada a la gobernabilidad. En varios países de la subregión el poder se ha concentrado en las elites económicas. Se trata de los gestores del poder que tienen al estado encadenado, como ha afirmado Juan Alberto Fuentes, autor de uno de los capítulos de este libro, en su análisis histórico sobre la economía política de Guatemala (Fuentes Kinght, 2022). En algunos de los países de la subregión, cuando los gobiernos desean impulsar una política pública, orientada a la mejora social de los menos favorecidos, enfrentan fuertes presiones, principalmente cuando los intereses de estos grupos de poder se ven afectados. Situación análoga a la de algunos países con alto desarrollo, por ejemplo, como ha demostrado Nancy MacLean en su libro *Democracy in Chains*, en los Estados Unidos la oligarquía, con base en las ideas de la teoría de la elección pública de James M. Buchanan, ha impulsado un arreglo democrático que permite el gobierno de la minoría sobre la mayoría, y en caso de que la mayoría llegue al poder, se han creado leyes e instituciones para que no se puedan implementar las políticas que desean las mayorías; es decir, han encadenado a la democracia (McLean, 2017).

C. La estructura del libro

Además de esta introducción, el libro se compone de 16 capítulos divididos en cuatro secciones: i) pobreza y desigualdad de ingreso; ii) bienestar y protección social; iii) agricultura y alternativas energéticas; y iv) inversión, innovación y sostenibilidad. En la primera sección se inicia con el capítulo de Ricardo Aparicio, donde se propone un marco conceptual para la medición de las brechas de pobreza con enfoque de derechos humanos, mediante la adaptación de la metodología de medición multidimensional de la pobreza de Alkire-Foster, de forma compatible con los principios de universalidad, indivisibilidad, interdependencia y progresividad de los derechos humanos.

Para evaluar la factibilidad de implementar la metodología propuesta, analiza los casos de El Salvador, México, Panamá y la República Dominicana. El autor concluye que los cuatro países tienen la capacidad técnica necesaria para poner en práctica la metodología propuesta. No obstante, debido a la limitación de información disponible actualmente, la medición de pobreza con enfoque de derechos presenta varios retos. Por ello, el trabajo propone las siguientes recomendaciones: i) profundizar la investigación sobre la conceptualización y la operacionalización de los componentes de los derechos, disponibilidad, accesibilidad y calidad; ii) fortalecer los sistemas de información social con enfoque de derechos; iii) asegurar la participación de la población en situación de pobreza; y iv) fortalecer los mecanismos institucionales de respeto, protección, promoción y garantía de los derechos humanos.

A continuación se presenta el resumen del documento de Julio Boltvinik, que forma parte de las actividades del proyecto de la CEPAL y el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) “Nuevas narrativas para una transformación rural en América Latina y el Caribe” (Boltvinik, 2023). Julio Boltvinik

estudia la pobreza urbana y rural en México, aplicando el método de Medición Integrada de la Pobreza (MMIP), propuesto por el mencionado autor y Araceli Damián. Los resultados muestran que el nivel de pobreza en este país es elevado, tanto en el medio rural, así como en el urbano. La estimación obtenida es más alta a las elaboradas por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (Coneval), así como por la CEPAL. Encuentra una amplia desigualdad entre el medio urbano y rural; la brecha de pobreza extrema es predominante rural y la de pobreza total principalmente urbana. El nivel de las necesidades básicas insatisfechas es más alto que el de ingresos en lo rural, mientras en lo urbano es a la inversa. Existe, además, una gran heterogeneidad en las entidades federativas. El porcentaje de personas en situación de pobreza fluctúa entre un 91% en Chiapas y un 56,4% en Nuevo León.

El autor concluye, por lo tanto, que la lucha contra la pobreza no puede focalizarse, debe ser universalista y atender tanto a los pobres extremos, así como a los que viven en pobreza moderada. En virtud de la magnitud del problema, la solución de fondo consiste en distribuir mejor el ingreso y la riqueza, así como por medio del fomento de la actividad económica. Además, en materia de necesidades básicas no satisfechas, el camino consiste en establecer un estado de bienestar universal, desmercantilizado y no alienante. Por último, propone un plan para erradicar la pobreza, con base en el cálculo de la masa carencial (pobres equivalentes), a partir del cual se podría estimar el costo de su erradicación.

Por último, Miguel Calderón presenta, en esta misma sección, una estimación de la desigualdad de ingreso para Costa Rica, El Salvador y Guatemala a partir de las encuestas de hogares. Lleva a cabo un ajuste con la información de los sistemas de cuentas nacionales de los países, con el objetivo de eliminar el sesgo del subreporte del ingreso declarado al encuestador, principalmente por parte de las familias más ricas. Los resultados del ajuste del autor revaloran los niveles de desigualdad en los países analizados. Costa Rica presenta un índice de Gini del ingreso nacional (antes de impuestos y transferencias), de los hogares de 0,524 antes del ajuste, pero este se incrementa a 0,606, una vez realizado el ajuste con cuentas nacionales, y la proporción de ingreso del 10% de los hogares más ricos crece del 38,3% del ingreso (sin ajuste), al 46,7%, luego de efectuar el ajuste. A pesar de que Costa Rica es uno de los países con las mejores condiciones sociales en Centroamérica, el nivel de concentración es muy elevado. En El Salvador el cambio es mayor, el Gini del ingreso nacional se incrementa de 0,434 al 0,622, y la concentración de ingreso del 10% más rico pasa del 33,4% al 48,3%, cuando se ajusta con cuentas nacionales. En Guatemala el índice de Gini aumenta de 0,472 a 0,631 y la proporción del ingreso nacional del 10% más rico crece del 37,3% al 54,0% al aplicar el ajuste.

La segunda sección, cuyo tema es el bienestar y la protección social, se conforma por seis capítulos. En el primero de ellos, Sandra Huenchuan estudia el cambio demográfico y las brechas de protección social en México, Centroamérica y el Caribe hispano, destacando las implicaciones en el envejecimiento. La autora examina las medidas tradicionales utilizadas para evaluar el impacto del envejecimiento; por regla general se utiliza como corte de edad los 60 o 65 años (edad cronológica). Propone, como alternativa, estimar la edad prospectiva de la vejez, es decir, calcular para cada país la edad en la cual la esperanza de vida restante es igual a 15 años. Si se utiliza este indicador, en 2020 todos los países de la subregión habrían superado el umbral de los 60 años como criterio para considerar a un individuo como persona mayor. Por último, identifica las brechas de protección social que enfrentan los países de la subregión en la actualidad, que se manifiestan en una cobertura insuficiente, prestaciones inadecuadas o falta de accesibilidad, impidiendo avanzar hacia una protección universal.

La autora concluye que las medidas de protección social siguen centrándose en los individuos, en su autonomía y proyectos personales, restando lugar al apoyo para la formación, elección, interdependencia y cohesión de las familias. Los obstáculos a los que se enfrentan los grupos sociales vulnerados (mujeres, indígenas, habitantes rurales, y personas con discapacidad, entre otros), muestran que las sociedades de la subregión no solo enfrentan el cambio demográfico, sino también la igualdad de acceso a la protección social. Se requiere, por lo tanto, construir pactos sociales y fiscales que permitan la implementación de políticas y programas para abatir la pobreza y la desigualdad, para dar plena vigencia a los derechos económicos, sociales y culturales.

Carlos Barba plantea que el núcleo del enfoque de brechas de bienestar es el reconocimiento de que no es apropiado utilizar la renta media para dar cuenta del desarrollo institucional en el ámbito del bienestar social, ni para detectar los principales rezagos de cada país o establecer su nivel de desarrollo. En consecuencia, presenta un diagnóstico comparativo entre México, la Argentina, Costa Rica y Panamá,

cuyos niveles de ingreso per cápita son semejantes, pero con regímenes de acumulación y bienestar diferentes. El objetivo principal es identificar las brechas estructurales de bienestar persistentes en México, contrastando el tamaño de su economía con el acceso efectivo a derechos y al goce de bienestar. Formula conclusiones y recomendaciones de orden general y estratégicas.

El diagnóstico realizado revela brechas negativas de México frente a la Argentina, Costa Rica y Panamá en diversos ámbitos. Principalmente se refiere a la incapacidad de la economía mexicana para lograr un crecimiento sostenido, así como a la debilidad del sistema de salud y una deficiente política social para hacer frente a la problemática del empleo. Recomiendan mejorar la calidad del trabajo, en la línea del planteamiento de empleo decente de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); y transferencias monetarias, bajo un enfoque de derechos con una perspectiva universalista. En términos estratégicos un objetivo central de la política social debe ser la reducción de las brechas de calidad de acceso a los servicios sociales.

Juan Alberto Fuentes plantea que para dar cumplimiento a los Objetivos de Desarrollo Sostenible en educación y salud no es suficiente aumentar el gasto público, se requiere además atender factores estructurales que limitan la eficacia de dicho gasto, así como variables intermedias entre las cuales el autor identifica el contexto familiar y comunitario, y el funcionamiento de los sistemas de educación y salud. Entre los factores estructurales se encuentran el contexto sociopolítico (legislación, políticas y gobernanza), y el socioeconómico (estatus, etnia, área rural-urbana, género, educación y ocupación). El autor encuentra brechas importantes entre estudiantes de familias de mayores y menores ingresos, y entre las áreas urbanas y rurales, especialmente en los dos ciclos de secundaria en Guatemala y Honduras, y en el segundo ciclo de secundaria en El Salvador y México. No obstante, las brechas de aprendizaje han sido más significativas y persistentes que las brechas de cobertura en los cuatro países objeto de estudio. Si bien estos países han alcanzado las principales metas de salud a nivel nacional que establece el ODS 2, el gasto en salud ha tenido predominantemente un impacto regresivo.

Evelyn Jacir examina las brechas educativas de acceso, eficiencia y calidad en Guatemala que perjudican principalmente a la población en situación de vulnerabilidad, rural, en situación de pobreza, o a los Pueblos Indígenas. La autora aplica el concepto de la nueva ruralidad vinculándolo con el sector educación para analizar las brechas desde una perspectiva territorial, estudiando de manera pormenorizada las bases de datos publicadas por el Ministerio de Educación de Guatemala. Se propone ubicar la educación en una política central del Estado en términos de presupuesto y con capacidad de articulación con otras políticas por su carácter sistémico. Al respecto, se requiere ejercer un fuerte liderazgo y compromiso político y social por y con la educación.

Enrique Valencia y Máximo Jaramillo analizan las brechas en el acceso a los servicios de salud para la población de zonas rurales (que los autores definen como localidades menores a 15.000 habitantes, siguiendo la recomendación de Luis Unikel), en contextos de nueva ruralidad, de persistencia de alta pobreza y fuerte desigualdad, en México entre 1990 y 2018. Proponen, para ello, tres indicadores: el acceso potencial, el acceso efectivo, y el acceso efectivo y de calidad a la salud en estas localidades rurales en comparación con las urbanas. Resaltan un proceso de mercantilización creciente en el mundo rural: solo el 26% de acceso efectivo a la salud pública y de calidad, es decir, sin necesidad de realizar un gasto de bolsillo.

Por último, en esta sección Sandra Huenchuan presenta un estudio sobre la incorporación del origen étnico indígena en los registros administrativos de la Ciudad de México. Como plantea la autora, se requiere tener una fuente de datos confiable por origen étnico indígena, periódica y transparente, para disponer de datos desglosados que permitan cumplir con las obligaciones emanadas de los Derechos humanos, así como con los compromisos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Resalta, al respecto, los notables avances, en el orden normativo, institucional y de gestión de información, del gobierno de la Ciudad de México. Examina, además, los estándares internacionales. Por último, identifica áreas de oportunidad y ofrece las siguientes recomendaciones: i) actualizar los diagnósticos y estudios acerca de la cuantificación e identificación de la población indígena en la Ciudad de México, a partir de los resultados generales y desagregados del cuestionario ampliado del Censo de Población y Vivienda 2020, del Instituto Nacional de Estadística y Geografía; ii) actualizar y armonizar el marco legal y normativo, así como homologar los criterios para la desagregación de información por origen étnico indígena; iii) impulsar la coordinación entre las entidades con responsabilidad sustantiva

en la implementación de una nueva política de gestión de datos para la desagregación de información por origen étnico indígena; y iv) determinar las preguntas de identificación y campos para captar el origen étnico indígena en los registros administrativos.

La tercera sección se dedica al estudio de la agricultura y las alternativas energéticas, y se conforma por dos capítulos. Víctor Quintana y Martín Solís analizan los diferentes tipos de agricultura en la entidad federativa de Chihuahua, México, con el propósito de aportar elementos para la conceptualización de una nueva ruralidad y sus brechas estructurales. Los autores tienen como objetivo caracterizar el tipo de ruralidad que se está llevando a cabo en Chihuahua, por medio del análisis de las brechas productivas, económicas, tecnológicas y sociales, en las diferentes regiones (temporal y de riego), y grupos sociales (estratos de productores e identidades étnicas). Estudian la sustentabilidad de los recursos naturales, en virtud de que la expansión del sector agropecuario y forestal ha provocado una gran depredación del agua superficial y subterránea, así como de pastizales, suelos y bosques. Consideran, además, la interdependencia entre los sectores rurales y las ciudades, como parte de una postura teórica que combina lo global y lo local; ubican, por lo tanto, al mundo rural de Chihuahua dentro del proceso de globalización excluyente, en una perspectiva histórico-estructural. Se proponen identificar las brechas entre clases sociales y estratos de productores, incluyendo las luchas y movimientos sociales, así como las estrategias de resistencia y sobrevivencia de los actores sociales.

De acuerdo con el análisis de los autores, los apoyos que el gobierno federal había otorgado a los campesinos se concentraron en los productos comerciales, dejando fuera a la mayoría de los agricultores de bajos ingresos, que poseían menos de 2 hectáreas de tierra. En cambio, el nuevo programa de Producción para el Bienestar, del gobierno federal actual (cuyo monto presupuestado ha aumentado), ha empezado a tener un efecto redistributivo en el estado de Chihuahua, al orientarse a los productores más pobres y de agricultura de temporal. Sin embargo, el subsidio eléctrico, así como el financiamiento otorgado por medio de FIRA (Banco de México), se han orientado principalmente a grandes agricultores.

Los autores proponen políticas públicas, orientadas a el cuidado de las personas, las comunidades y la naturaleza, para eliminar las brechas e ir construyendo un modelo de desarrollo con justicia y sustentabilidad. Plantean tres conjuntos de políticas públicas: i) políticas que pongan fin al despojo de recursos naturales y establezcan una gobernabilidad que permita amortiguar el cambio climático; ii) políticas públicas de justicia redistributiva (seguridad alimentaria y agricultura sostenible), para hacer efectivos los derechos de las personas y las comunidades en las regiones, y a los grupos sociales más desfavorecidos y excluidos; y iii) políticas públicas para generar y agregar valor en la producción agropecuaria, asignando la mayor parte a los productores y comunidades, con el objetivo de mejorar sus condiciones de vida.

José Manuel Arroyo, Pablo José Cabrera y Mario Rubén Zelaya estudian el acceso a combustibles y tecnologías limpias para cocinar en Guatemala y Honduras, con el fin de ofrecer recomendaciones que fomenten su uso y reduzcan el uso de leña. Con excepción de Haití, Guatemala y Honduras presentan los mayores porcentajes de población que utiliza leña como principal combustible para cocinar en América Latina y el Caribe. Esta situación no solo afecta la salud de las familias, sino que también detona impactos negativos en su educación, la productividad y el medio ambiente. La contaminación del aire ocasionada por fogones y estufas localizados en espacios con poca ventilación y que utilizan como combustible leña, carbón vegetal, desechos de cultivos, estiércol y carbón mineral, es responsable de cientos de miles de muertes prematuras alrededor del mundo.

No obstante, en virtud de que lograr la adopción de combustibles y tecnologías limpias en los hogares guatemaltecos y hondureños en el corto y mediano plazos es una tarea muy compleja (niveles altos de pobreza y pobreza extrema; falta de infraestructura y de canales de distribución de energía adecuados, principalmente en los hogares que se ubican en áreas marginadas; y aspectos socioculturales asociados al uso de la leña), los autores recomiendan la adopción de estufas mejoradas, además de impulsar el uso de la electricidad y el gas LP. La reducción del uso de leña y la adopción de combustibles y tecnologías limpias requiere mejorar los ingresos de las familias más pobres y vulnerables de Guatemala y Honduras, así como implementar subsidios a las tarifas eléctricas y al precio del gas, entre otros aspectos. Como conclusión, recomiendan movilizar más recursos para atender la educación y la salud; reorientar el gasto público, tanto en salud como en educación, para lograr una mayor progresividad y un balance urbano-rural y territorial; y complementar con otras medidas, como por ejemplo la

educación de los padres, mejorar la gestión de los sistemas de salud y de educación, e incrementar la inversión en la infraestructura sanitaria y de higiene.

En la última sección se estudia en cuatro capítulos el tema de la inversión, innovación y sostenibilidad. Randolph Gilbert, Jesús Santamaría y Roberto Orozco analizan las brechas estructurales en la economía de Haití, a partir de las matrices de insumo producto. En años recientes, la sede subregional de la CEPAL en México, en conjunto con los bancos centrales e institutos de estadística de Centroamérica, República Dominicana y Haití, ha trabajado en la construcción de matrices de insumo-producto nacionales y regionales para analizar las estructuras productivas intersectoriales.

Con base en estas matrices, el capítulo se enfoca en dos objetivos fundamentales. El primero consiste en describir la estructura productiva de Haití, a nivel sectorial y por el lado de la demanda final. En el segundo se propone hacer un análisis sectorial a partir de la construcción de una matriz regional. Este análisis permite comprender: i) los encadenamientos productivos hacia atrás y hacia adelante; ii) la descomposición del valor bruto de la producción y del valor agregado, por componentes de la demanda final; y iii) el análisis estructural del comercio entre Haití, Centroamérica y la República Dominicana, así como el análisis del valor agregado inducido por el comercio intrarregional y del resto del mundo. Todo ello con el fin de contribuir al análisis, diseño y monitoreo de estrategias de políticas públicas para los países de la subregión, y, particularmente, para Haití.

El estudio revela las siguientes brechas estructurales de Haití. La formación bruta de capital fijo representa solo el 14% de la demanda final en la economía del país. El sector más relevante se concentra en la industria de la construcción, que concentra el 62% de la inversión total y aporta el 82,5% del valor agregado bruto. Existe, además, una oferta limitada de bienes públicos, en servicios básicos (educación y salud, principalmente), a lo cual habría que agregar la inestabilidad sociopolítica (de las dos últimas décadas) y más recientemente el tema de la inseguridad. Además, Haití tiene una presión fiscal muy baja, entre el 7% y el 10% del PIB en promedio durante las dos últimas décadas. La participación de los diversos sectores económicos en los impuestos es muy reducida, debido, principalmente, a la alta informalidad y a la reducida capacidad industrial. La baja recaudación limita la capacidad del país para hacer frente a las diversas demandas nacionales.

Indira Romero y Jesús López analizan la inclusión financiera de las mujeres en la República Dominicana, en los ámbitos urbanos y rurales. Llevan a cabo un análisis cuantitativo, así como un trabajo de campo. Los resultados de su estudio señalan la presencia de características asociadas al género, estado civil, edad y nivel de ingresos, como determinantes de la inclusión financiera. A pesar de las políticas públicas y los esfuerzos de las instituciones financieras, las normas sociales de género son un obstáculo para la inclusión financiera de las mujeres en la República Dominicana.

Recomiendan un conjunto de políticas públicas, agrupadas en cuatro líneas de acción: i) programas para promover la inclusión financiera de las mujeres, que tomen en cuenta las normas de género y las barreras invisibles; ii) identificar áreas de oportunidad para mejorar los servicios financieros y la comunicación sobre los mismos, con el objetivo de generar confianza y eliminar las prácticas discriminatorias en la prestación de servicios bancarios y financieros; iii) experimentar con programas e iniciativas que busquen romper las normas sociales de género históricas y su impacto sobre el empoderamiento y autonomía económica de las mujeres, así como de su inclusión financiera; y iv) crear un ambiente seguro para que las mujeres emprendedoras y en el mercado laboral, puedan realizar sus actividades.

Jorge Mario Martínez-Piva y Pablo Ruiz estudian la calidad de la inversión extranjera directa en México, con el objetivo de profundizar en el análisis de los efectos de este tipo de inversión en el desarrollo del país. Para cumplir con este objetivo llevan a cabo, en un primer momento, una caracterización de la inversión extranjera de calidad, es decir, aquella cuyos efectos son positivos en las economías receptoras. En un segundo momento analizan las brechas geográficas, sectoriales, ambientales y sociales de la inversión extranjera en México, que limitan los efectos positivos en el desarrollo. Definen como inversión extranjera directa de calidad a la inversión que contribuye al cambio estructural (aumento en la contribución de sectores intensivos en conocimientos e inserción en mercados mundiales de alto crecimiento), y que satisface, además, la eficiencia keynesiana (especialización económica en sectores dinámicos), la eficiencia de Schumpeter (externalidades tecnológicas que benefician a todo el sistema), y la eficiencia de Nordhaus (sostenibilidad ambiental de

la inversión). Proponen medirla a partir de ocho indicadores: i) inversión extranjera directa en nuevos proyectos (Greenfield más ampliaciones); ii) aporte a la producción bruta y al valor agregado; iii) impacto en las exportaciones; iv) generación de alto volumen de empleo; v) aumento en la productividad sectorial; vi) impacto positivo en los salarios; vii) establecimiento de vínculos intersectoriales (encadenamientos); y viii) sostenibilidad ambiental.

Entre los resultados sobresalen los siguientes. Desde el punto de vista de la demanda, la economía mexicana tiene más encadenamientos productivos con el exterior que al interior, resaltando la industria automotriz, sector muy ligado a proveedores externos y que tiene poca vinculación con la economía doméstica. Por ello, el impacto de la inversión extranjera directa es muy destacado en las exportaciones, generando un impacto positivo en la generación de valor agregado y de empleo, vía las compras en el exterior que realizan. Los autores concluyen que ninguno de los subsectores con presencia importante de inversión extranjera cumple satisfactoriamente con los requisitos para ser considerada de calidad. Recomiendan políticas de desarrollo que formen parte de una política de Estado orientada al desarrollo productivo, procurando que la inversión extranjera sea de calidad y cierre brechas productivas.

Leda Peralta, Luis Sánchez y Silvia Vilimelis analizan las brechas de asignación de valor agregado que enfrentan las micro, pequeñas y medianas empresas (mipymes) caficultoras, en dos países de la subregión: El Salvador y Guatemala. A escala global, entre el 65% y el 70% del valor producido durante el procesamiento del café lo acaparan unas cuantas empresas oligopsónicas (monopolio de compradores), ubicadas en los países importadores. En los países desarrollados, importadores y consumidores del café, se han implementado barreras arancelarias y no arancelarias que dificultan la importación de café tostado (en grano o molido), y empacado para su consumo final. Por ello, los países productores de café han centrado sus estrategias en la mejora de la producción primaria del grano, exportando café en verde, sin avanzar en los eslabones que podrían agregar mayor valor.

Con el propósito de mejorar la asignación de valor en los productores locales, los autores proponen analizar siete dimensiones: i) acceso a mercados; ii) aspectos legales; iii) diversificación; iv) financiamiento y acceso a capital; v) institucionalidad y asociatividad; vi) producción; y, vii) sostenibilidad y responsabilidad social. A partir del análisis que llevaron a cabo por medio de consultas con caficultores de los dos países, recomiendan avanzar en tres áreas estratégicas (asociatividad, el financiamiento y la diversificación), y como elemento transversal impulsar la transformación digital, para facilitar la incursión de los pequeños productores y las asociaciones en la comercialización.

Por último, Jennifer Alvarado y Lissette Gil analizan las brechas de sostenibilidad en los polos turísticos de la República Dominicana. Su objetivo es analizar las dimensiones de sostenibilidad en el turismo del país, a través de la adaptación y medición de 131 indicadores de sostenibilidad propuestos por el Consejo Global de Turismo Sostenible, en dos destinos turísticos: Ciudad Colonial Santo Domingo y Puerto Plata. Las autoras estudian, en cada caso, la sostenibilidad a largo plazo en cuatro dimensiones: gestión sostenible y sostenibilidad medioambiental, sociocultural y económica. Para cumplir con el objetivo recabaron tanto información cuantitativa, así como cualitativa, por medio de entrevistas a actores claves del sector. A partir del análisis de los dos polos turísticos las autoras presentan 25 recomendaciones para Puerto Plata y 23 para la Ciudad Colonial Santo Domingo, con el propósito de adecuar el modelo hacia uno más resiliente, que contribuya a la recuperación del sector.

Bibliografía

- Bielschowsky, R., M. Castro y H. E. Beteta (2022), *Patrones de desarrollo económico en los seis países de Centroamérica (1950-2018)*, Ciudad de México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Boltvinik, J. (2023), "Brechas de pobreza rural en México: magnitud, evolución reciente y distribución territorial", *Documentos de Proyectos*, Ciudad de México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2019), "Territorio y desarrollo en la Argentina: las brechas estructurales de desarrollo en la provincia de Buenos Aires", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2019/30), Santiago de Chile.

- _____. (2018), "Territorio y desarrollo en la Argentina: las brechas estructurales de desarrollo en la provincia de Formosa", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2019/12), Santiago de Chile.
- _____. (2017), "Territorio y desarrollo en la Argentina: las brechas estructurales de desarrollo en la provincia del Chaco", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2017/73), Santiago de Chile.
- _____. (2016a), *El enfoque de brechas estructurales: análisis del caso de Costa Rica*, Santiago de Chile.
- _____. (2016b), "El enfoque de brechas estructurales de desarrollo y los Objetivos de Desarrollo Sostenible aplicado al análisis de las provincias argentinas: documento metodológico", *serie Estudios y Perspectivas*, Buenos Aires.
- _____. (2016c), "Territorio y desarrollo en la Argentina: las brechas estructurales de desarrollo en la provincia de Tucumán", *Documentos de Proyectos* (LC/W.721), Santiago de Chile.
- _____. (2016d), *Productividad y brechas estructurales en México*, Ciudad de México.
- _____. (2012), *Los países de renta media. Un nuevo enfoque basado en brechas estructurales* (LC/G.2532/Rev.1), Santiago de Chile.
- _____. (2010), *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir*, Trigésimo tercer período de sesiones de la CEPAL, Brasilia, 30 de mayo a 1 de junio.
- DAES (Departamento de Asuntos Económicos y Sociales) (2018), "World Urbanization Prospects. Data sources and statistical concepts for estimating the urban population", División de Población [en línea] <https://population.un.org/wup/Download/>.
- Fuentes Kinght, J. A. (2022), *La economía atrapada: gestores de poder y Estado encadenado*, Guatemala, F&G Editores.
- Gaudin, Y. y R. Noguez Pareyón (2022), "Brechas estructurales en América Latina y el Caribe: una perspectiva conceptual-metodológica", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2020/139-LC/MEX/TS.2020/36), Ciudad de México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía) (2023), "Estimación oportuna del PIB trimestral, base 2013", Aguascalientes [en línea] <https://www.inegi.org.mx/programas/pibo/2013/>.
- McLean, N. (2017), *Democracy in Chains: The Deep History of the Radical Right's Stealth Plan for America*, Nueva York, Viking Press.
- Naciones Unidas (1948), "Declaración Universal de Derechos del Hombre", París [en línea] [https://undocs.org/es/A/RES/217\(III\)](https://undocs.org/es/A/RES/217(III)).
- Perrotti, D. E. y R. J. Sánchez (2011), "La brecha de infraestructura en América Latina y el Caribe", *serie Recursos Naturales e Infraestructura*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Pittí, A., Y. Gaudin y S. Hess (2021), "Caracterización de los espacios rurales en Panamá a partir de estadísticas nacionales: enfoque social, económico y demográfico", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2021/40-LC/MEX/TS.2021/6), Ciudad de México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) [en línea] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46797/S2100206_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y.
- Rivas Valdivia, J. C. y Y. Gaudin (2022a), "Diagnóstico de las brechas estructurales en Guatemala: una aproximación sistémica", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2022/198-LC/MEX/TS.2022/27), Ciudad de México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- _____. (2022b), "Diagnóstico de las brechas estructurales en México: una aproximación sistémica", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2021/207-LC/MEX/TS.2021/26), Ciudad de México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Samper, M., H. González y M. Martínez (2023), "Ruralidad e interacciones rural-urbanas en regiones de planificación y territorios rurales: aportes para su caracterización a partir de una reconceptualización y remediación de lo rural en Costa Rica", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2023/7-LC/MEX/TS.2023/1), Ciudad de México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) [en línea] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/48670/S2201284_es.pdf?sequence=3&isAllowed=y.
- Sánchez, C. y otros (2021), "Caracterización de los espacios rurales en El Salvador a partir de estadísticas nacionales", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2021/27-LC/MEX/TS.2021/3), Ciudad de México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) [en línea] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46752/S2100156_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y.
- Sánchez, R. J. y otros (2017), "Inversiones en infraestructura en América Latina: tendencias, brechas y oportunidades", *serie Recursos Naturales e Infraestructura*, N° 187, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Soloaga, I., T. Plassot y M. Reyes (2022), "Lo rural y lo urbano en México: una nueva caracterización a partir de estadísticas nacionales", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2022/48-LC/MEX/TS.2022/6), Ciudad de México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) [en línea] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47904/S2200396_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

- Soloaga, I. y otros (2022), "Medición y caracterización de los espacios rurales a partir de estadísticas nacionales: una aplicación al caso de Panamá", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2022/163-LC/MEX/TS.2022/21), Ciudad de México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) [en línea] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/48357/S2200958_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y.
- Streeck, W. (2017), *Buying Time: The Delayed Crisis of Democratic Capitalism*, Londres, Verso.
- UN-Habitat (Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos) (2021), Urban Indicators Database, "Housing, slums and informal settlements" [base de datos en línea] <https://data.unhabitat.org/pages/housing-slums-and-informal-settlements> [fecha de consulta: 7 de septiembre de 2021].
- U.S. Census Bureau (2020), Data and Maps, "Current Population Survey, June 2020" [en línea] <https://www.census.gov/data/tables/2020/demo/fertility/women-fertility.html>.
- Waldorf, B. S. (2006), "A continuous multi-dimensional measure of rurality: moving beyond threshold measures", *American Agricultural Economics Association: Annual Meeting*, California.

Capítulo I

Conceptualización y medición de la brecha estructural de pobreza desde el enfoque de derechos en El Salvador, México, Panamá y la República Dominicana¹

*Ricardo Aparicio Castillo
David López Lira*

Introducción

En años recientes, el estudio de la pobreza ha experimentado una importante transformación conceptual y metodológica, al reconocerse que se trata de un fenómeno que afecta de múltiples maneras a las personas, y que trasciende la insuficiencia de recursos económicos. A pesar de ello, no se ha presentado un desarrollo similar en la conceptualización y medición multidimensional de la pobreza bajo una perspectiva de derechos humanos. La investigación adapta la metodología Alkire-Foster para proponer un método de medición de la pobreza con un enfoque que aplique los principios de universalidad, indivisibilidad, interdependencia y progresividad de los derechos humanos.

Los objetivos del presente capítulo son: identificar los vínculos entre la pobreza y los derechos humanos; proponer una reconceptualización de la pobreza desde el enfoque de derechos; desarrollar una propuesta metodológica que posibilite efectuar la medición de la pobreza con este enfoque, y analizar la viabilidad de su puesta en práctica en El Salvador, México, Panamá y la República Dominicana. Este último objetivo incluye una revisión de la disponibilidad de información y de las capacidades técnicas de los países, así como efectuar una medición empírica con base en la información existente en la actualidad. La metodología propuesta posibilita medir la pobreza con enfoque de derechos, por lo que constituye una herramienta analítica utilizable en la evaluación y seguimiento de los avances en el ejercicio de los derechos humanos, en los componentes de disponibilidad, accesibilidad y calidad de los derechos (OACDH, 2003; CONEVAL, 2019), así como en la superación de las brechas estructurales de pobreza.

En el presente capítulo se ilustra la factibilidad de la aplicación empírica de la metodología en cada uno de los países en estudio. No obstante, se considera fundamental fortalecer una línea de investigación sobre el desarrollo conceptual y analítico de la medición de pobreza con enfoque de derechos. Con la finalidad de asegurar la legitimidad social de las mediciones, se requiere que los indicadores de los derechos sean establecidos de manera consensuada, a través de un amplio debate en el que participen de manera activa todos los actores interesados.

De forma paralela a los desarrollos conceptuales, es menester superar los debates acerca de cuáles son los derechos que pueden considerarse como manifestaciones de pobreza, las limitaciones de las fuentes de información disponibles, así como señalar la pertinencia de consolidar los sistemas de información sobre derechos humanos en los países de la región. La integración de fuentes de información de las encuestas de hogares con los sistemas de registros administrativos y con los sistemas de información geográfica sobre la infraestructura educativa, de salud, de comunicaciones, entre otros servicios, constituye una prometedora línea de trabajo no solo para medir de mejor manera la pobreza

¹ Este capítulo se elaboró a partir del documento del mismo nombre presentado a la CEPAL en marzo de 2022. Se agradece a Humberto Soto, Miguel del Castillo y Sandra Huenchuan por sus observaciones y comentarios.

multidimensional bajo una perspectiva de derechos, sino también para dar seguimiento a las brechas estructurales de pobreza asociadas a las nuevas ruralidades en la región latinoamericana.

A. Marco conceptual de la brecha de pobreza desde el enfoque de derechos

Los derechos humanos pueden considerarse como el conjunto de prerrogativas cuya realización efectiva se halla vinculada a la dignidad de todo ser humano. Son universales, indivisibles e interdependientes, y su protección, respeto y promoción debe asegurarse independientemente de cualquier condición particular de la persona, como pueden ser, entre otros, sus valores e intereses, su nacionalidad, pertenencia étnica, religión, sexo, edad o lugar de residencia. Los derechos humanos reconocen el valor y la dignidad intrínsecos de todas las personas, así como un vínculo indisoluble entre el incumplimiento de los derechos humanos, la falta de las libertades y las capacidades que impiden que las personas puedan elegir los proyectos de vida que tienen razones para valorar (Nussbaum, 1997; Sen, 2005; PNUD, 2003).

Por su naturaleza universal, los derechos humanos existen independientemente de los marcos jurídicos positivos. Si bien son múltiples las maneras de proteger y promover la realización universal de los derechos humanos, las normas y preceptos internacionales establecidos por el sistema de las Naciones Unidas, al haber sido legítimamente adoptados por parte de los países miembros de la Organización, comprometen a los Estados parte a establecer políticas y estrategias tendientes no solo a respetar y proteger, sino también a promover y asegurar su pleno ejercicio.

1. El enfoque basado en los derechos humanos

El enfoque basado en los derechos humanos constituye un marco analítico cuyo propósito es contribuir a lograr la plena y universal realización de los derechos humanos. Este enfoque ha sido impulsado con la finalidad de promover los derechos humanos, se sustenta en un sólido marco normativo derivado del derecho internacional de derechos humanos, y constituye una guía práctica de principios y reglas que conlleva la transformación de las políticas y estrategias de desarrollo por parte del Estado (Abramovich, 2006; CONEVAL, 2019; OACDH, 2006; Mancini, 2018; Morlachetti, 2010; Moser, 2004; Parra, 2009; UNICEF, 1998).

El enfoque se fundamenta en la concepción de la centralidad de las libertades y la dignidad de la persona humana como finalidad última de los procesos de desarrollo político, económico y social, por lo que la titularidad de los derechos, las libertades y la dignidad humana se asumen como valores consustanciales e intrínsecos del ser humano. El enfoque basado en derechos humanos reconoce que todas las personas tienen derechos humanos inalienables e irrenunciables, todos igualmente valiosos, por lo que no es válido establecer alguna prelación entre ellos. Se postula, asimismo, un conjunto de principios éticos, políticos y programáticos que deben regir el quehacer de los agentes e instituciones estatales (Jahan, 2004; Cortés, 2020). En términos de los derechos económicos, sociales y culturales, los principios de universalidad, indivisibilidad e interdependencia son particularmente relevantes, junto con los principios: *pro-persona*², igualdad, inclusión, no discriminación, participación y acceso a la reparación del daño (CESCR, 2001; Mancini, 2018; Vázquez y Serrano, 2011).

Una aportación central del enfoque basado en los derechos es el reconocimiento de que la violación de los derechos humanos es resultado de procesos políticos, económicos y sociales complejos, que reflejan interacciones asimétricas de poder que se traducen en manifiestas desventajas hacia la población en situación de pobreza. Ante un incumplimiento de los derechos humanos debe asegurarse la posibilidad efectiva por parte de las personas titulares de los derechos de demandar y exigir jurídicamente su realización y, por parte del Estado, de establecer los mecanismos y marcos jurídicos, incluidos los del derecho internacional, que permitan atender y solucionar de manera efectiva esas demandas (IIDH, 2008).

² El principio *pro-persona* postula que cuando existen controversias entre dos prescripciones normativas, debe aplicarse el criterio de la máxima protección de la persona en materia de derechos humanos (Abramovich, 2006; IIDH, 2008).

El Estado juega un papel sustancial en este enfoque, que involucra el reconocimiento de que las obligaciones estatales no se establecen únicamente en el marco de las legislaciones nacionales, sino también, y preponderantemente, en el marco internacional de los derechos humanos, y que los derechos económicos, sociales y culturales no constituyen meras aspiraciones programáticas, sino que su realización exige al Estado no solo respetar y proteger los derechos humanos, sino instaurar mecanismos institucionales de acción tendientes a promover y asegurar su realización efectiva y la erradicación de las persistentes brechas estructurales (Maxwell y Kenway, 2000; Moser, 2004; Mancini, 2018).

El enfoque basado en los derechos humanos se apoya en tres grandes pilares: i) la universalidad y titularidad de los derechos que toda persona debe disfrutar; ii) la interacción sistémica entre los titulares (personas) y los garantes (Estado) de los derechos humanos, y iii) el núcleo normativo que le fundamenta con base en el derecho internacional de derechos humanos y los marcos jurídicos nacionales. En sus aspectos prácticos constituye una guía que orienta la definición de políticas, estrategias y acciones que pretenden alcanzar la realización de los derechos humanos (Abramovich, 2006; Mancini, 2018).

El impulso de este enfoque por parte de los organismos internacionales se traduce en un sólido cuerpo normativo que le da sustento, y que permite a los Estados que han ratificado los Tratados internacionales orientar la definición de las garantías jurídicas que, por un lado, protegen a las personas (Naciones Unidas, 1948, 1966a y 1966b; OEA, 1999) y, por otro, posibilitan valorar los avances, retos y desafíos que enfrentan los países para dar efectivo cumplimiento a los derechos humanos, particularmente de los grupos históricamente en desventaja, como los Pueblos Indígenas y las poblaciones rurales y marginadas. Dado que persigue lograr la plena realización de los derechos humanos, el enfoque basado en los derechos humanos involucra una importante transformación del papel del Estado, no solo en lo que concierne al reconocimiento constitucional de los derechos humanos, sino también en la modificación y actualización de sus marcos normativos, así como en la planeación del desarrollo y la instrumentación de políticas públicas sobre la base de los derechos humanos.

La obligación de los agentes del Estado de respetar, proteger, promover y garantizar los derechos humanos implica que este enfoque involucra tanto las tradicionales obligaciones de respetar los derechos de las personas titulares de derechos y de impedir que otras personas los vulneren, como aquellas obligaciones y acciones tendientes a promover y asegurar el ejercicio de los derechos humanos. El enfoque requiere que en todos aquellos casos que sea necesario, los Poderes Legislativos lleven a cabo las adecuaciones de los marcos jurídicos nacionales para hacerlos acordes con el derecho internacional, así como efectuar las transformaciones al aparato de justicia para promover los mecanismos que aseguren la exigibilidad y justiciabilidad cuando las personas ven violados sus derechos humanos (Mancini, 2018).

2. Pobreza y enfoque basado en los derechos humanos

La pobreza se ha concebido de distintas maneras, todas ellas asociadas con la presencia de carencias y privaciones que afectan las condiciones de vida de las personas e imposibilitan llevar a cabo una vida digna. La concepción más común ha sido considerar la pobreza en términos de insuficiencias de recursos monetarios (Altimir, 1979; Feres y Mancero, 2015; CONEVAL, 2010, Alkire y otros, 2015). El enfoque basado en los derechos humanos en las estrategias de desarrollo de forma ineludible e indisoluble promueve la más amplia expansión de las capacidades humanas para que las personas puedan elegir libremente los proyectos de vida que les resultan valiosos (Nussbaum, 1997; Sen 1999; Moser, 2004; Sen, 2005).

En una primera instancia, dado el principio de búsqueda universal de los derechos humanos, la agenda internacional de desarrollo se sustenta en una visión de mundo en el que se conjunte la realización de los derechos humanos con la erradicación de la pobreza en todas sus formas y manifestaciones (Naciones Unidas, 2015). En este sentido, es fundamental también la consideración de las libertades humanas. Si bien todas las personas son titulares de derechos, surge una tensión al contrastar el reconocimiento formal de los derechos con su realización práctica, es decir, con su cumplimiento o incumplimiento efectivo, así como con la posibilidad o imposibilidad de ejercer las libertades humanas y de disponer de las capacidades para hacerlo.

La combinación de los argumentos sobre la violación y falta sistemática del ejercicio de los derechos, sus afectaciones sobre las libertades y capacidades de las personas, así como la posibilidad jurídica de demandar su satisfacción al Estado constituyen los elementos para reconceptualizar la

pobreza desde el enfoque basado en los derechos humanos. En este enfoque, entonces, la pobreza es la negación, violación y falta de realización de derechos, manifiestos en carencias y privaciones de las personas que limitan sus libertades, capacidades básicas y opciones de vida. Dichas privaciones se traducen en condiciones de vida precarias que comprometen la existencia y la dignidad humana, cuyo cumplimiento puede demandarse al Estado (CONEVAL, 2010 y 2019; De Schutter, 2021; Hunt, Osmani y Nowak, 2002; Koubi, 2004; Mancini, 2018; Sen, 1999 y 2005).

Puesto que los derechos humanos de las personas no pueden ser asociados a un solo aspecto de su vida, ni ser reflejados apropiadamente por la insuficiencia de los recursos monetarios para adquirir bienes y servicios, en el enfoque basado en los derechos humanos tanto la concepción como la métrica de la pobreza reviste un carácter multidimensional. La pobreza, entonces, no solo representa la falta de acceso a bienes básicos, sino que involucra la imposibilidad de disfrutar satisfactores inherentes a los derechos económicos, sociales y culturales, como la educación o la salud, que en muchos casos deben ser asegurados por el Estado.

Surge un triple vínculo: i) las personas tienen derecho a no padecer pobreza; ii) existen instituciones y agentes del Estado garantes de que las personas puedan ejercer sus derechos, y iii) en caso de ocurrir o presentarse la negación o violación de derechos, los titulares de derechos pueden demandar su acceso efectivo a las instituciones estatales mediante los mecanismos jurídicos e institucionales establecidos (Jahan, 2002 y 2004). Entre los principios de los derechos humanos particularmente relevantes para la concepción, la medición de la pobreza y las estrategias y políticas de desarrollo se cuentan los de universalidad, indivisibilidad, interdependencia y progresividad (Naciones Unidas, 1993; CONEVAL, 2014; Yaschine, 2018; Aparicio y Villágomez, 2020). En América Latina existe una tradición de estudios sobre pobreza bajo la perspectiva analítica de las necesidades básicas insatisfechas (Feres y Mancero, 2001b; Yaschine, 2018). Tanto el enfoque de derechos como el de necesidades básicas constituyen marcos analíticos multidimensionales que asumen que todas las dimensiones estudiadas deben ser satisfechas y cumplidas (CIDH, 2000).

El enfoque de derechos promueve la realización universal de los derechos humanos y asume una relación no solamente contractual jurídica, política y social, sino que involucra también una dimensión esencial que reconoce de manera explícita que la erradicación de la pobreza y la realización efectiva de los derechos humanos representa una obligación jurídica. Por ello, en el enfoque basado en los derechos humanos, las políticas públicas persiguen, entre otros objetivos, la erradicación universal y progresiva de las múltiples dimensiones y manifestaciones de la pobreza que limitan una vida digna, el ejercicio de las libertades y la formación de capacidades. En el enfoque basado en los derechos humanos se asume que los desequilibrios de poder que dan origen y reproducen la pobreza pueden ser modificados y erradicados a través de la participación de las personas y grupos en situación de pobreza (Maxwell y Kenway, 2000; Mancini, 2018; De Schutter, 2021).

Existen diferencias sustantivas entre la visión de la pobreza desde el enfoque basado en derechos humanos y otras perspectivas analíticas. Por ejemplo, en la concepción de la pobreza monetaria se asume que las personas deben contar con los recursos suficientes para adquirir en el mercado los bienes y servicios necesarios para llevar una vida digna. El rasgo esencial en el enfoque basado en los derechos humanos radica en que más que personas con necesidades no satisfechas, las personas son titulares de derechos que, en caso de verse en la incapacidad de ejercerlos, pueden reclamarlos y exigir su cumplimiento a las instituciones del Estado.

Por consiguiente, las políticas públicas trascienden una visión de apoyos otorgados a personas beneficiarias de programas sociales, por una perspectiva en la que prevalece el reconocimiento de la integralidad de los derechos de las personas en situación de pobreza. Ello implica que el Estado asume una responsabilidad no electiva, normada jurídicamente, de promover la igualdad, la dignidad, la justicia y la libertad humana mediante el establecimiento de la obligación de respetar, no afectar, y de proteger, impidiendo que otros particulares violen los derechos de cualquier persona, de promover y de garantizar el pleno ejercicio de los derechos.

Al perseguir la superación universal de la pobreza, el Estado se obliga a hacer efectivo el ejercicio de los derechos humanos. Asociado con este propósito, y en la medida que lograr esa realización universal e integral depende del grado de desarrollo de los Estados, el enfoque sostiene una superación progresiva de la pobreza, pero sin que, bajo el principio de no regresividad, haya cabida a retrocesos

respecto de logros alcanzados con anterioridad. El Estado se obliga, en la definición y diseño de las políticas públicas, a establecer prioridades programáticas y presupuestarias, con la participación de la población, para responder de manera eficaz a la exigencia de erradicar la pobreza.

La pobreza, en tanto negación y violación de derechos humanos que implican condiciones de vida incompatibles con la libertad y la dignidad humana, plantea un conjunto de dilemas políticos, sociales, económicos y éticos al contrastar la titularidad de los derechos, que es universal desde una perspectiva normativa, con la evidencia empírica de la falta de realización efectiva de los derechos de amplios segmentos de la población. De acuerdo con la CEPAL, en América Latina y el Caribe una tercera parte de la población de la región (209 millones de personas) se encontraba en situación de pobreza monetaria en 2020. Esta realidad regional tiene su origen y es consecuencia de procesos estructurales manifiestos en la violación y falta de realización de los derechos económicos, sociales y culturales, y marcadas desigualdades y brechas estructurales (CEPAL, 2020).

Las políticas de combate a la pobreza con enfoque basado en derechos humanos buscan entonces generar las condiciones para que todas las personas, particularmente los grupos sociales en mayor desventaja logren ver realizados sus derechos. Generar las condiciones para hacer efectivo el ejercicio de los derechos implica el compromiso de diseñar políticas y estrategias, movilizar recursos humanos, materiales y financieros, así como llevar a cabo tareas de monitoreo, seguimiento y evaluación para valorar si se están logrando los objetivos propuestos. Ello implica que las políticas públicas operen bajo un doble mandato: a) generar las condiciones para reducir la pobreza y las brechas estructurales que afectan a la población pobre en todas sus formas y manifestaciones, y b) superar el debate acerca de si las políticas públicas deben ser universales o focalizadas, toda vez que la centralidad debe sustentarse en las estrategias efectivas para lograr la universalización del ejercicio de los derechos y, por ende, la reducción de las desigualdades y brechas económicas, sociales y regionales.

Además, un componente relevante de las políticas de superación de pobreza consiste en generar las condiciones de fortalecimiento institucional para que puedan ser aplicables, de manera efectiva, los principios de participación, exigibilidad y justiciabilidad con la finalidad de reducir los desequilibrios de poder y eliminar la discriminación y la exclusión de la población en pobreza. La realización universal de los derechos humanos es la esencia de la conceptualización de la pobreza con enfoque de derechos. Si bien bajo el principio de progresividad es factible definir grupos prioritarios de atención en la operacionalización de las políticas públicas, el elemento fundamental radica en la responsabilidad del Estado de asegurar el ejercicio universal de los derechos humanos y, por consiguiente, de la erradicación de la pobreza en todas sus formas.

En suma, el enfoque basado en los derechos humanos aplicado a las políticas de superación de la pobreza asume en primer lugar que esta puede identificarse. En segundo lugar, que puede y debe erradicarse en todas sus formas y manifestaciones. Tercero, supone la existencia de un vínculo entre la falta de recursos y control económicos y la posibilidad de realización de los derechos humanos, el compromiso y un papel activo por parte de los Estados para hacerse responsables de garantizar la efectiva realización universal de los derechos con base en los marcos normativos internacionales, regionales y nacionales, de fomentar el empoderamiento y la participación de la población en pobreza, entre otros, así como del establecimiento de mecanismos institucionales que permitan progresivamente eliminar las brechas estructurales de pobreza y los procesos que los originan y los reproducen (OACDH, 2004; Mancini, 2018).

B. Marco metodológico para la medición de la pobreza desde el enfoque basado en los derechos humanos

Cualquier metodología de medición de la pobreza con enfoque basado en los derechos humanos debe incorporar los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Asimismo, es necesario fundarse en una concepción multidimensional de la pobreza, dado que son diversas las negaciones, violaciones y falta de ejercicio de los derechos humanos que puede experimentar una persona. De acuerdo con Sen (1976), una metodología de medición de la pobreza desde una perspectiva unidimensional basada en el ingreso o el consumo de una población permite solucionar dos problemas: el de la identificación y el de la agregación de la pobreza. La identificación permite determinar si una

persona es pobre, mientras que la agregación el generar índices sobre la magnitud y la intensidad de la pobreza a escala de la población. Un aspecto adicional por considerar en el contexto del estudio de las brechas de pobreza es la capacidad de la metodología de medición de la pobreza para delimitar y comparar la pobreza de distintos grupos de la población.

Para identificar la pobreza se establece la necesidad de definir los siguientes criterios: el propósito de la medición, el espacio analítico de la medición; la unidad de identificación y análisis; la variable que se utilizará como indicador de pobreza, y el umbral de pobreza, es decir, el criterio que permite identificar si una persona se encuentra en situación de pobreza o no (Alkire y otros, 2015). En el caso de una metodología multidimensional de la pobreza, además de los espacios analíticos y las unidades de análisis, la identificación requiere especificar las dimensiones que se incorporarán a la medición; los umbrales o puntos de corte específicos de pobreza para cada dimensión; el umbral global para determinar si una persona está en situación de pobreza multidimensional o no, así como la importancia relativa que se establecerá para cada una de las dimensiones.

En aquellas situaciones en las que la metodología de medición multidimensional de la pobreza es concebida con un enfoque basado en los derechos humanos, la identificación ha de determinar cuáles derechos se incorporarán a la medición, así como los umbrales particulares de pobreza para cada uno de esos derechos. Por otra parte, los principios de interdependencia e indivisibilidad de los derechos humanos llevan a reconocer que todos los derechos son igualmente importantes y que el incumplimiento de cualquiera de ellos afecta la posibilidad del ejercicio de los demás derechos. Con respecto a la agregación, el enfoque basado en los derechos humanos contribuye a la definición de políticas y estrategias de superación de la pobreza, por lo que la metodología debe permitir cuantificar el nivel, la prevalencia, la intensidad y la severidad de la pobreza, las brechas de pobreza, el peso demográfico y la contribución de los distintos subgrupos de población y territorios y las dimensiones a la pobreza multidimensional, así como la dinámica y la evolución de la pobreza (Alkire y otros, 2015; CONEVAL, 2010; Yashchine, 2018; Aparicio y Villagómez, 2020).

Puesto que el enfoque basado en los derechos humanos supone que la pobreza es identificable, factible de erradicar y que existen agentes del Estado garantes de los derechos, los indicadores agregados de pobreza deben satisfacer los siguientes criterios: pertinencia conceptual, es decir, deben reflejar el incumplimiento del derecho; la identificación y medición de brechas, de los grupos y territorios de atención prioritaria cuya pobreza sea susceptible de ser modificable mediante la gestión pública, así como la mensurabilidad de los indicadores de pobreza en términos de su validez, confiabilidad, invarianza y precisión. En la escala agregada, la metodología multidimensional de la pobreza con enfoque basado en los derechos humanos debe permitir valorar simultáneamente tanto los avances alcanzados en el camino de la erradicación de la pobreza, como los desafíos y retos que enfrenta el Estado en un determinado momento (Gordon, 2010; Alkire y otros, 2015; CONEVAL, 2018; Cortés, 2020; Nájera, 2020).

En este trabajo se ha realizado una adaptación y particularización del método Alkire y Foster (en adelante AF) para proponer una metodología de medición de pobreza con enfoque basado en los derechos humanos. Si bien la metodología AF se sustenta en el marco conceptual de las capacidades de Sen, su generalidad y flexibilidad permite su aplicación a la medición de pobreza con enfoque de derechos, pues cumple los requisitos señalados en el párrafo anterior (Alkire y Foster, 2007 y 2011; Alkire y otros, 2015; Sen, 1999 y 2005).

La aplicación particular de la metodología AF que se propone, asume que la medición multidimensional de la pobreza con enfoque basado en los derechos humanos se efectúa para una población constituida por “ n ” personas en un momento específico, y que se contemplarán “ d ” dimensiones, en este caso, derechos, en la medición. Para cada persona “ i ” y cada dimensión “ j ”, el valor del logro j -ésimo de la persona i (el logro educativo de una persona, por ejemplo,) se denota por x_{ij} ($i=1,...,n$; $j=1,...,d$). Se define la matriz X de logros, con elementos genéricos x_{ij} (en el dominio de los valores reales no negativos, $\mathbb{R}^+$). El vector d -dimensional de logros para cualquier persona i se denota por x_i , mientras que para cualquier derecho j se denotará por x_j al vector n dimensional de logros para las personas de la población correspondientes a ese derecho.

Se define el vector d -dimensional $z = (z_1, z_2, ..., z_d)$, con $z_j > 0$, para denotar el vector de umbrales de pobreza específicos para cada dimensión. La persona experimenta la falta de ejercicio del derecho j siempre que $x_{ij} < z_j$. El vector $w = (w_1, w_2, ..., w_d)$, también de dimensión d , establece las ponderaciones, es

decir, la importancia relativa que se asigna en la metodología a cada una de las dimensiones. Sin pérdida de generalidad, se asume que el ponderador de cada dimensión es un número real positivo (elemento de $\mathbb{R}^{++}$) y que la suma de los ponderadores es igual a d . La matriz de privación g con elementos g_{ij} es tal que $g_{ij} = 1$ si $x_{ij} < z_j$ y $g_{ij} = 0$ en aquellos casos en que $x_{ij} \geq z_j$, es decir, en la matriz g se asigna el valor 1 en todos los casos en los que la persona i tiene la privación asociada al derecho j , y cero en caso contrario.

Para cada persona se calcula una calificación c_i de privación multidimensional como la suma ponderada de las privaciones individuales, es decir $c_i = \sum_{j=1}^d w_j g_{ij}$. Si una persona no tiene una sola afectación de sus derechos, $c_i = 0$, mientras que $c_i = d$ cuando sufre todas las privaciones. En el método AF el umbral global de pobreza k establece el criterio a partir del cual una persona es identificada como pobre multidimensional, ($0 < k \leq \sum w_j = d$). La persona se identificará como pobre siempre que $c_i \geq k$. Si bien en las aplicaciones generales de la metodología AF, k puede adoptar cualquier valor en el rango especificado, destacan dos casos particulares, que se conocen como los criterios de la unión y de la intersección. En el primero de ellos, ($k = \min(w_j)$), una persona es considerada pobre si experimenta al menos una de las privaciones, mientras que en el criterio de la intersección solamente se identificará como pobre cuando sufre de manera simultánea de todas las privaciones.

La identificación de la pobreza en la metodología permite aplicar los principios de la medición de pobreza con enfoque basado en los derechos humanos. En primer lugar, se trata de una concepción multidimensional de la pobreza en la medida en que las personas experimentan múltiples violaciones de sus derechos que atentan contra sus libertades y su dignidad. En segundo lugar, por el principio de indivisibilidad, todos y cada uno de los derechos son intrínsecamente valiosos, por lo que la negación o violación de uno de ellos no puede ser compensada por la satisfacción de otros derechos. Por consiguiente, específicamente en la medición de pobreza con enfoque basado en los derechos humanos, la definición del umbral global de derechos se asocia a la presencia de cualquiera de las privaciones, es decir, se aplica el criterio de la unión (CEPAL/UNICEF, 2010; CONEVAL, 2010; CONEVAL, 2014). En tercer lugar, dado que por el principio de interdependencia todos los derechos son igualmente valiosos y ninguno tiene prelación sobre los demás, en la medición de pobreza con enfoque de derechos $w_j = 1$, es decir, los ponderadores de las privaciones son todos iguales.

Al conjuntar los dos criterios, se deduce que k , el umbral global de pobreza, es igual a uno y, por ende, c_i representa el número total de las d privaciones, en este caso asociadas a la insatisfacción de derechos, que sufre simultáneamente una persona. El otro componente de la metodología de medición de pobreza multidimensional AF consiste en la generación de las medidas agregadas de pobreza en la población. A continuación, se muestra que esta metodología es apropiada también para aplicar el principio de universalidad de los derechos al estudio de las brechas de pobreza. Entre las medidas agregadas de la metodología AF destacan tres que de manera conjunta son relevantes para el estudio de la pobreza con un enfoque basado en los derechos humanos. La primera de ellas es la incidencia de la pobreza o tasa de recuento de la pobreza multidimensional (H); la segunda es A , la intensidad de la pobreza multidimensional, mientras que la tercera es M_0 , la tasa de recuento ajustada de pobreza multidimensional.

Sea q el número de personas que son identificadas como pobres multidimensionales en la población. Entonces,

$$H = \frac{q}{n}.$$

sea

$$\begin{aligned} g_{ij}(k) &= g_{ij} && \text{si } c_i \geq k, \text{ y} \\ g_{ij}(k) &= 0 && \text{si } c_i < k. \end{aligned}$$

Entonces, la intensidad de la pobreza A mide el número promedio de privaciones que experimentan las personas pobres multidimensionales.

$$A = \frac{1}{q} \sum_{i=1}^n \sum_{j=1}^d w_j g_{ij}(k),$$

En la aplicación de la metodología AF con enfoque basado en derechos humanos, $w_i = 1$, por lo que cualquier persona es identificada como pobre si presenta alguna privación. Por consiguiente, la tasa de recuento ajustada M_0 es tal que:

$$M_0 = HA = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n \sum_{j=1}^d g_{ij}(1),$$

que puede expresarse como el cociente del número total de privaciones que experimentan las personas en situación de pobreza multidimensional dividido entre el número de privaciones que podrían experimentarse en la población de estudio en el caso extremo de que todas las personas fuesen pobres y sufrieran cada una de las privaciones incluidas en la medición (nd). En otras palabras, M_0 representa la proporción de privaciones que experimenta la población respecto de todas las privaciones que se podrían presentar³.

Debido a que $k = 1$, $TPRIV_{pobres}$, el total de privaciones en la población pobre es equivalente al total de privaciones que experimenta la población. Sea $PRIVMAX_{población} = nd$, el número total de privaciones que se podrían experimentar si las n personas fueran pobres y experimentaran las d privaciones. Entonces, M_0 se puede expresar como

$$M_0 = \frac{TPRIV_{pobres}}{PRIVMAX_{población}}.$$

De acuerdo con el principio de universalidad de los derechos humanos, el enfoque persigue la reducción progresiva y la eventual erradicación de la pobreza en todas sus manifestaciones, por lo que se aspira a que la tasa de recuento ajustada llegue a ser cero. Nótese que en la medida en que M_0 se acerque a uno significa que hay mayor pobreza en la sociedad. De hecho, cuando $M_0 = 1$, las n personas en la población experimentan las d privaciones. El índice M_0 constituye una herramienta analítica para evaluar si los resultados de las políticas y estrategias de superación de la pobreza están operando acordes con el principio de progresividad, es decir, si efectivamente se logra evitar retrocesos en el grado de cumplimiento de los derechos humanos. Ello al comparar el valor de M_0 en un período de tiempo específico.

Por lo que concierne a las brechas de pobreza, la metodología AF, y por consiguiente la aplicación particular que se propone, cuenta con algunas propiedades axiomáticas (Alkire y Foster, 2011), entre las que destacan dos que son particularmente relevantes para el estudio de las brechas de pobreza con enfoque basado en derechos humanos. Un elemento fundamental es el de visibilizar las desigualdades y brechas de pobreza que afectan de manera inequitativa a algunos grupos sociales y territorios. Una de las propiedades de la metodología AF es la posibilidad de desagregar la tasa de recuento ajustada para diferentes grupos poblacionales, lo que facilita la medición de las brechas sociales y regionales de pobreza y su evolución a lo largo del tiempo. Otra de las propiedades axiomáticas de la metodología es que permite medir la contribución de cada una de las dimensiones a la determinación de la pobreza multidimensional (Alkire y Foster, 2008 y 2011).

La metodología AF es de aplicación general desde el enfoque de los métodos basados en el conteo de privaciones (Alkire y otros, 2015; Arakaki, 2018). No obstante, la aplicación de los principios de universalidad, indivisibilidad e interdependencia de los derechos nos ha conducido a particularizar la determinación del espacio de pobreza a partir del marco de derechos humanos, específicamente el de los derechos económicos, sociales y culturales, a definir al individuo como la unidad de identificación de pobreza, la igualdad de los ponderadores para todos los derechos —o dimensiones— de pobreza ($w_i = 1$), y a considerar la presencia de cualquier privación como el umbral global de pobreza ($k = 1$).

La metodología es suficientemente flexible para que cada sociedad pueda establecer diversos aspectos conceptuales, normativos y empíricos de la medición de pobreza con enfoque basado en los derechos humanos, tales como el propósito de la medición, los derechos que se incorporarán, los indicadores y umbrales mínimos que se utilizarán para medir el incumplimiento, la negación y la

³ M_0 también puede ser interpretado como el porcentaje de la población que es multidimensionalmente pobre, pero ajustado por la intensidad, es decir, la privación promedio de la población entre las personas en situación de pobreza (Alkire y Jahan, 2018).

violación de cada derecho como parte del concepto de pobreza (Alkire y otros, 2015). Debe tenerse en mente que al diseñar una aplicación específica de la metodología se involucran, por necesidad, juicios de valor, lo que representa un reto conceptual, normativo, valorativo, ético y político.

C. Medición de la pobreza con enfoque de derechos en los países en estudio

Si la pobreza es concebida como la negación, la violación y el incumplimiento de los derechos humanos, asociadas a la falta de acceso y control de recursos económicos que limitan la calidad de vida y la dignidad humana, ¿qué derechos se considerarán el núcleo duro, es decir, aquellos cuyo incumplimiento sea una evidencia indubitable de pobreza?, ¿cuáles son los indicadores de derechos y cuáles los umbrales de violación de derechos que se deberían utilizar en las aplicaciones empíricas? Debido a que no existe un consenso acerca de cuáles son las dimensiones que deben ser incorporadas a la medición de la pobreza, y puesto que no toda privación de derechos puede ser considerada como un signo de pobreza (Nussbaum, 1997; OACDH, 2004; Sen, 2005; CONEVAL, 2014; Mancini, 2018), es necesario hacer un recorte analítico para establecer las dimensiones específicas por incluir en la metodología propuesta.

Con la finalidad de ofrecer una propuesta operativa de la metodología, y dado el carácter exploratorio de este trabajo, se han seleccionado tres instrumentos internacionales de derechos humanos: la Declaración Universal de Derechos Humanos (Naciones Unidas, 1948), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) (Naciones Unidas, 1966b) y el Protocolo adicional a la Convención Americana sobre derechos humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales “Protocolo de San Salvador” (OEA, 1999). Agréguese a esto que la selección de los derechos se ha basado en dimensiones que a menudo son incorporadas como manifestaciones de pobreza, particularmente aquellas que se incluyen en la medición de pobreza multidimensional de los cuatro países en estudio: El Salvador, México, Panamá y la República Dominicana (CONEVAL, 2010 y 2014; Pettinato, 2014; PNUD, 2014; STPP/MINEC-DIGESTYC, 2015).

En términos metodológicos no hay limitaciones en cuanto al número de dimensiones que se pueden incorporar; no obstante, en las aplicaciones prácticas es recomendable mantener la parsimonia. En ese sentido, casi todas las mediciones multidimensionales existentes incluyen dimensiones relacionadas con la salud, la vivienda, el acceso a servicios básicos y a estándares de vida aceptables (Santos, 2019). En tanto derechos humanos, estas dimensiones se han incorporado a tratados internacionales como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y El Protocolo de San Salvador (Naciones Unidas, 1966a; OEA, 1999).

La revisión de los vínculos conceptuales entre la pobreza y los derechos humanos en los cuatro países permite identificar, en una primera instancia, que México y El Salvador incorporaron de forma parcial e incipiente el enfoque basado en los derechos humanos en el desarrollo de su medición multidimensional de pobreza. En México se ha continuado posteriormente con los esfuerzos analíticos por explorar dicho enfoque (Hernández Licona, Aparicio y Ruiz, 2018; CONEVAL, 2019). Si bien de manera heterogénea, los cuatro países incluyen la salud, educación, seguridad social y vivienda. Por su parte, las dimensiones de alimentación, trabajo y medio ambiente y entorno sano fueron incorporadas por tres de los cuatro países, y la relacionada con el derecho al acceso a la información fue adoptada solamente por Panamá y la República Dominicana, países que desarrollaron su metodología más recientemente.

En este trabajo se propone incorporar a la medición de la pobreza con enfoque de derechos los derechos a la alimentación, la salud, la educación, el trabajo, la seguridad social, la vivienda, el acceso a la información, y el medio ambiente y entorno, de manera que se pueda partir de una propuesta inicial, que sienta las bases para explorar la aplicación de la metodología. Con el planteamiento de estos ocho derechos como dimensiones de pobreza se espera contribuir a la discusión y desarrollo de una conceptualización de la pobreza multidimensional donde el enfoque basado en los derechos humanos se establezca como elemento *sine qua non* para el diagnóstico, la formulación, la aplicación y la evaluación de las políticas públicas tendientes a asegurar el ejercicio universal e integral de los derechos humanos.

A efectos de ordenar y clasificar los componentes esenciales de los derechos constitutivos de pobreza, se ha adoptado como referente el Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México, realizado a principios del presente siglo por la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (OACDH, 2003; Jusidman, 2020), así como el más reciente marco conceptual del Sistema de Información de Derechos Sociales (SIDS) elaborado por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL, 2019).

Para cada derecho se han categorizado tres componentes que se propone sean incorporados a la medición de pobreza con enfoque basado en los derechos humanos: la disponibilidad, la accesibilidad y la calidad en el ejercicio del derecho. De acuerdo con el Sistema de Información de Derechos Sociales (SIDS), la disponibilidad se refiere a la existencia de las precondiciones (oferta de los medios) necesarias para poder ejercer el derecho. En cuanto a la accesibilidad, se considera que las personas puedan acceder, sin estar restringidos por barreras de entrada, a los medios existentes para realizar el derecho e incluye tanto la accesibilidad física como la económica. Finalmente, el componente o subdimensión de calidad incorpora el requisito de que los medios a los que acceden las personas para realizar el derecho operen de manera eficaz y satisfactoria para asegurar el ejercicio efectivo del derecho (CONEVAL, 2019).

Para ejemplificar de manera sucinta lo expuesto en las líneas anteriores, se puede emplear la dimensión de salud. La disponibilidad puede evaluarse a través de la existencia de las unidades de atención médica (centros de salud, clínicas u hospitales) que brinden la asistencia. La accesibilidad puede entenderse como la afiliación al sistema de salud, es decir, el derecho de recibir atención, así como la accesibilidad física en tiempos, distancias y costos adecuados. Por último, la calidad de la atención refiere a la oportunidad, la capacidad resolutive de los tratamientos y el abasto de los medicamentos y servicios prescritos. Bajo este enfoque, se considera que cuando una persona experimenta privación en cualquiera de los tres componentes del derecho, existe privación en el ejercicio de ese derecho.

Desde el punto de vista conceptual, los indicadores de los componentes de cada derecho deben seleccionarse de manera que la presencia de la privación sea una manifestación inequívoca de violación de los derechos humanos asociados a la pobreza (OACDH, 2004; Mancini, 2018). En virtud del interés primordial de este estudio por conocer la multiplicidad de derechos que son negados simultáneamente a cada persona, en la metodología que se propone es preciso que todas las manifestaciones de pobreza y las variables que se utilicen para medirlas sean incluidas en una misma fuente de información, que debe asegurar cumplir con los requisitos metodológicos para asegurar la posibilidad de visibilizar las desigualdades.

Sin embargo, se recomienda que las privaciones individuales captadas en las encuestas sean complementadas y vinculadas con información sobre la infraestructura de servicios y existencia de mercados en las comunidades y de la calidad de los servicios que se otorgan a los individuos. Por ejemplo, a través de la vinculación de las cédulas de identidad de las personas entrevistadas en las encuestas, con cuestionarios de contexto y registros administrativos, se podría conocer la calidad de los servicios educativos y de salud que reciben. Sería posible así que diferentes fuentes de información, sobre el ejercicio de los derechos, fuesen integradas a la encuesta multidimensional de pobreza, para contar de ese modo con una mejor medición de los componentes de disponibilidad, accesibilidad y calidad de los derechos. En el desarrollo de estos procesos, será indispensable garantizar que la información integrada sea utilizada exclusivamente con fines estadísticos de medición de la pobreza y que sea respetado el derecho a la protección de los datos individuales.

Desde una perspectiva ideal, se debe privilegiar la reconceptualización de la pobreza con base en una reflexión colectiva acerca de las dimensiones, las variables, los indicadores y los umbrales que habrán de incorporarse a la medición multidimensional de la pobreza. Ello supone desarrollar un proceso exhaustivo de diseño en el que se involucren instituciones y personas expertas en cada componente de los derechos. Asimismo, resulta esencial asegurar la participación de la población, especialmente la de aquellos grupos que se encuentran en situación de pobreza. No obstante, dado que este trabajo tiene como objetivo analizar la viabilidad de implementación de la conceptualización de pobreza con enfoque basado en los derechos humanos, se ha optado por combinar los elementos de carácter conceptual, tomando en consideración el análisis de la información existente actualmente en las encuestas. Si bien

esta decisión tiene claras limitaciones, al restringir el alcance analítico de la investigación, posibilita efectuar una aproximación empírica al objeto de estudio e ilustrar la aplicación de la metodología propuesta en cada uno de los cuatro países⁴.

A continuación, se propone un conjunto de indicadores y umbrales de pobreza para cada uno de los derechos y sus componentes de disponibilidad, accesibilidad y calidad que, en un principio, se trataría de aplicar en la medición de pobreza con enfoque basado en los derechos humanos para El Salvador, México, Panamá y la República Dominicana⁵. Para cada uno de los ocho derechos, se han seleccionado variables asociadas a cada componente. Así, para el derecho a la alimentación se ha considerado la existencia de cantidades suficientes de alimentos como indicador del componente de disponibilidad; el acceso de las personas a los recursos adecuados para adquirir alimentos se utiliza como indicador de accesibilidad, y la diversidad de la dieta se seleccionó como indicador de calidad.

Con respecto al derecho a la salud, el componente de disponibilidad es considerado a partir de la existencia de centros, bienes, servicios y programas de salud y atención sanitaria operativos y en cantidad suficiente; el de accesibilidad mediante la no discriminación, la capacidad de acceso físico y económico, y la calidad a través de la consideración de que los diagnósticos y tratamientos sean científica, técnica y médicamente idóneos. La existencia de centros educativos y de personal docente a una distancia que permita la asistencia a estudiantes y la alfabetización de la población, fue seleccionada como indicador de disponibilidad en el derecho a la educación; la accesibilidad se valora a través de la no discriminación, el acceso físico y económico, en tanto que la calidad se establece cuando los medios, procesos y relevancia de los contenidos educativos generan efectos positivos sobre el aprendizaje y el aprovechamiento escolar.

En lo que concierne al derecho al trabajo, en la definición del indicador de disponibilidad se combinaron la suficiencia de servicios, instalaciones, equipo de trabajo, mecanismos, procedimientos o cualquier herramienta necesaria para llevar a cabo las actividades laborales. En este componente también se considera la relación entre empleador-trabajador-Estado, el desempleo de larga duración, el subempleo, los derechos laborales, el trabajo forzoso y el trabajo infantil. La accesibilidad se definió a partir de la inexistencia de barreras u obstáculos que impidan que el derecho se materialice sin discriminación para todas las personas. También se incluyen el desempleo y el subempleo, pero con umbrales más exigentes que los de disponibilidad, así como la capacitación y la formación profesional. La calidad se valora a través de los medios (instalaciones, bienes y servicios) y de los contenidos por cuyo medio se materializa el derecho, si estos cumplen los requerimientos y las propiedades aceptables y relevantes para cubrir su función; asimismo, comprende las remuneraciones (mayores a la mediana del ingreso laboral), la estabilidad en el trabajo y la existencia de prestaciones laborales.

Para el derecho a la seguridad social se propone el uso de indicadores para tres grupos sociodemográficos: i) personas que aportan a un fondo de retiro; ii) personas que se encuentran retiradas y disfrutan actualmente de una pensión, y iii) personas que se encuentran imposibilitadas, sea de manera temporal o permanente, para obtener ingresos a través de una actividad remunerada y requieren recibir una pensión o jubilación para su subsistencia. La disponibilidad se mide a través de la existencia de medidas, acciones y programas que estén encaminados a brindar seguridad social universal. La accesibilidad se estudia a partir del acceso físico y económico no discriminatorio, mientras que la calidad se mide a partir de la existencia de apoyos suficientes y oportunos.

Los componentes del derecho a la vivienda se miden a través de indicadores conocidos, siendo los umbrales de disponibilidad menos exigentes, además de incorporar un menor número de factores de la vivienda; en contraste, los criterios para considerar la accesibilidad y la calidad son más comprensivos. Así, la disponibilidad significa la existencia de las condiciones mínimas requeridas para la materialización del derecho, e involucra los materiales de la vivienda, y los servicios de agua potable y drenaje. La accesibilidad implica que los medios por los cuales se materializa el derecho a la vivienda estén al alcance de todas las

⁴ En las aplicaciones de metodologías nacionales, y sobre todo internacionales de pobreza multidimensional, la definición de las dimensiones y los indicadores de pobreza se ha basado en fuentes de información existentes previamente (en algunos casos se han ampliado para incluir dimensiones adicionales de pobreza), lo que ha garantizado su viabilidad, pero necesariamente limitan la posibilidad de incorporar todas las dimensiones de la pobreza que conceptualmente sería deseable.

⁵ En Aparicio (2023) se puede encontrar una descripción detallada de la conformación de las variables contempladas para cada uno de los componentes del derecho.

personas, al menos de manera física, económica y jurídica. Este componente incluye los materiales de la vivienda, el agua potable, el drenaje y la energía eléctrica. La calidad, por su parte, asume que la vivienda satisface estándares mínimos de calidad en cada uno de sus componentes, además de que a los criterios incluidos en la accesibilidad se le agrega el hacinamiento.

La realización del derecho a la información implica satisfacer todas las condicionantes para materializar su ejercicio. La disponibilidad se valora cuando están presentes las cuestiones mínimas requeridas para el ejercicio del derecho: en el hogar se dispone de computadora, tableta, celular inteligente u otro dispositivo con acceso a internet. Se valora también si el hogar se encuentra en una zona donde existen proveedores de servicio de acceso a internet⁶. La accesibilidad se mide a partir de la capacidad de acceso físico, económico y del acceso a la información, además de evaluar si el hogar cuenta con servicio de conexión a internet, sea por red fija o móvil propia o si en el hogar se hace uso de internet al menos una vez por semana para acceder a información, laborar, estudiar, realizar trámites, buscar entretenimiento u otra actividad. Por su parte, se considera que el componente de calidad se encuentra satisfecho cuando el derecho se materializa de manera adecuada, al disponer el hogar de los medios físicos y la confiabilidad de servicio para acceder a internet de manera segura e ininterrumpida.

Respecto del derecho al medio ambiente y entorno sanos, la falta de disponibilidad comprende las situaciones en las que no se satisfacen las cuestiones mínimas requeridas para la ejecución del derecho, como cuando la vivienda se encuentra en un espacio que ha sufrido daños debido a inundaciones, derrumbes, alud o corrientes de agua, fuertes vientos o sequías (durante el año precedente), o si está expuesta a daños provocados por desprendimientos o deslizamientos de tierra. Asimismo, cuando los miembros del hogar no pueden realizar alguna de las actividades como salir de noche, dejar que los niños salgan a jugar, dejar sola la casa, poner un negocio o transitar por el vecindario con libertad debido al clima de inseguridad.

Al igual que en otros derechos, la accesibilidad se mide a partir de la capacidad de acceso físico y económico no discriminado o cuando, en caso de verse afectada la vivienda por algún desastre natural, se cuenta con algún seguro que permita recuperar el patrimonio del hogar. La calidad se presenta en los casos en los que el derecho se materializa de manera adecuada, y comprende las situaciones en las que el entorno del hogar es apropiado para realizar las actividades de todos sus miembros sin temor a ser víctimas de la inseguridad o a perder el patrimonio como consecuencia de un desastre natural⁷.

Debido al principio de indivisibilidad, en el enfoque de derechos cualquier negación y violación de alguno de los componentes de cada derecho es considerado como privación en el ejercicio de ese derecho. Por esa razón, es recomendable que en la medición de pobreza con enfoque basado en los derechos humanos haya un equilibrio y un diseño balanceado de los indicadores de cada componente de los distintos derechos. Un diseño de este tipo permitirá evaluar la confiabilidad y validez de la metodología de medición de pobreza.

D. Viabilidad de la medición

En esta sección se trata la construcción operativa de los indicadores descritos en el apartado precedente. Se inicia con El Salvador, ya que es el único país para el cual fue posible generar un indicador, si bien insuficiente, para cada uno de los derechos. De esta manera se pretende brindar una visión del proceso de generación de los indicadores. En esa misma línea de pensamiento, se detalla igualmente la generación de los estimadores para México, Panamá y la República Dominicana, aunque para ninguno de ellos se cuenta con la información requerida para obtener el indicador de derecho al medio ambiente sano, además de que en los dos últimos países tampoco es factible generar los indicadores relacionados con el derecho a la alimentación.

⁶ Se consideró en este caso como una aproximación de disponibilidad debido a que la existencia de un dispositivo digital es condición mínima necesaria, mas no suficiente, para poder navegar en internet. En ese sentido, la posesión de una computadora funge como infraestructura física, aun cuando la falta de conexión a internet no permite el intercambio con terceras personas o acceder a la búsqueda de información.

⁷ En el anexo se puede consultar un cuadro que integra de una manera esquemática las variables especificadas para los componentes de disponibilidad, accesibilidad y calidad de cada uno de los ocho derechos.

Se procuró generar los indicadores de la manera más homogénea posible y siguiendo los criterios descritos anteriormente. Sin embargo, existen diferencias sustanciales entre la información recolectada en cada país, debido a variaciones en las preguntas acerca del cumplimiento de los derechos, la codificación, la forma de agregar las respuestas, o bien porque no se recolecta cierta información.

Si bien se trató de mantener la consistencia y uniformidad en la construcción de los indicadores y umbrales, las diferencias presentadas obedecen a las restricciones de la información misma. Lo idóneo sería contar con una fuente de información para medir la pobreza de manera multidimensional y con enfoque basado en los derechos humanos que cuente con parámetros y reactivos lo más homogéneos posibles en los distintos países. Sin embargo, en la actualidad la información proviene de encuestas dedicadas a sus propios fines, con amplias diferencias entre los cuatro países. Por tanto, los ejercicios que se detallan a continuación son el reflejo de la tarea efectuada por aproximar, de la mejor manera posible, los indicadores a partir de la información existente.

De manera consistente con los principios de indivisibilidad e interdependencia, el criterio general para generar los indicadores de privación de cada componente, para los respectivos derechos, es considerar que la persona tiene privación en el componente si se presenta la falta de ejercicio del derecho en cualquiera de los indicadores que se utilizan para construir dicho componente. De igual manera, se consideró que la persona tiene privación en el derecho si la presenta en cualquiera de los tres componentes. Por último, una persona es clasificada en situación de pobreza si padece privación en al menos uno de los derechos.

A fin de evitar una disminución excesiva en el número de observaciones disponibles para cada una de las personas en la aplicación empírica que se presenta, se tomó la decisión de considerar que no presenta privación cualquier persona que no tuviera información sobre un componente particular de algún derecho. Este es un supuesto fuerte, que limita el alcance del trabajo, que debería necesariamente considerarse y superarse en un estudio que se diseñara específicamente para medir la pobreza con enfoque basado en los derechos humanos. Se ha realizado una propuesta de indicadores y umbrales de pobreza que se sustenta en el marco conceptual de los derechos humanos y sus componentes de disponibilidad, accesibilidad y calidad, que se adaptaron para poder hacer una medición operativa de pobreza. Para ello, se combinaron los elementos teóricos y conceptuales con la información específica que se recolecta de forma empírica en las encuestas de los cuatro países en estudio.

Este enfoque analítico tiene la virtud de ilustrar cómo puede aplicarse e instrumentarse, en la región latinoamericana, la medición de la pobreza con un enfoque basado en los derechos humanos. No obstante, es preciso señalar que la información disponible en cada una de las encuestas impone claras limitaciones a la propuesta de medición instrumentada. Por ejemplo, el análisis de viabilidad permite concluir que en Panamá y la República Dominicana no se capta información sobre el derecho a la alimentación, por lo que no es posible estimar ninguno de los componentes de dicho derecho. En el Salvador y México, la información recolectada proviene de la Escala Latinoamericana de Seguridad Alimentaria (ELCSA), por lo que fue necesario generar los indicadores de los componentes del derecho a partir de las preguntas de la escala, que se diseñó desde un punto de vista conceptual como un instrumento analítico sólido y de bajo costo para medir exclusivamente el acceso a la alimentación en los hogares.

Se pueden presentar planteamientos similares en el caso de los otros derechos. La información disponible en las encuestas analizadas es limitada para captar los componentes constitutivos de pobreza y las brechas estructurales existentes en los cuatro países. Por esa razón, es posible concluir que, a partir de la información disponible, en la actualidad no es viable llevar a cabo la medición de pobreza con enfoque basado en derechos humanos. Se recomienda desarrollar cuatro vertientes interrelacionadas de investigación: i) profundizar la investigación sobre la conceptualización y la operacionalización de los componentes de disponibilidad, accesibilidad y calidad de los derechos constitutivos de pobreza; ii) fortalecer un sistema de información social con enfoque basado en los derechos humanos; iii) asegurar la participación de la población, específicamente de aquella en situación de pobreza, en la definición de las metodologías de medición de pobreza con enfoque de derechos, y iv) fortalecer de manera progresiva los mecanismos institucionales de respeto, protección, promoción y garantía de los derechos humanos, en particular de aquellos constitutivos de pobreza.

E. Resultados

En esta sección se describen los resultados de la medición propuesta de pobreza con enfoque basado en los derechos humanos para cada uno de los cuatro países en estudio. Primero, se presenta la información de la prevalencia de privación en cada uno de los derechos incorporados a la medición. En una segunda instancia, se analizan los indicadores fundamentales descritos previamente: i) la tasa de recuento, es decir, el porcentaje de la población que se encuentra en situación de pobreza (H); ii) la intensidad de la pobreza (A), y iii) la tasa de recuento ajustada (M_0)⁸.

Dado que un interés primordial del estudio consiste en la identificación de las brechas estructurales de pobreza en los espacios rurales, el análisis de estos indicadores se desarrolla según el ámbito de residencia de la población. Es preciso acotar que un análisis apropiado de la pobreza en los ámbitos rurales exigiría contar con información sobre la disponibilidad de bienes y servicios, así como de acceso a los mercados, que se recolecta a través de cuestionarios de contexto comunitario, y que no estuvo disponible para el desarrollo de este trabajo.

En el caso de El Salvador, la gran mayoría de la población experimenta las privaciones asociadas a la falta de una vivienda adecuada y de acceso a la información. De acuerdo con las estimaciones obtenidas, las privaciones asociadas a los derechos al trabajo, medio ambiente y entorno, alimentación y salud se presentan en poco menos de la mitad de la población, mientras que las dos dimensiones de pobreza menos prevalentes son las del derecho a la seguridad social y al trabajo. Aun cuando esta última es la privación menos frecuente, una de cada cuatro personas residentes en El Salvador la experimenta.

Una vez conjuntada la información de la privación de los derechos, se concluye que prácticamente toda la población salvadoreña (99,96%, según la tasa de recuento) experimentó en 2020 la violación de al menos uno de los ocho derechos humanos incorporados a la medición, independientemente de si residen en las zonas rurales o urbanas del país. La tasa de recuento ajustada es el indicador más importante de la metodología, ya que refleja la proporción de derechos de pobreza cuyo ejercicio está impedido, respecto del número total de privaciones que podrían experimentarse en El Salvador si toda la población padeciera las ocho privaciones. A nivel nacional este porcentaje es del 54,5%, mientras que en las zonas urbanas y rurales es del 52,5% y del 57,8%, respectivamente.

En el caso de México, las privaciones en 2020 variaron entre una cuarta y tres cuartas partes de la población. Las dos dimensiones que experimentaron privación en menor medida fueron las vinculadas al derecho a la educación y al trabajo. En cuanto a los otros derechos incluidos en la medición mexicana, las privaciones afectan a más de la mitad de la población: alimentación (55%), seguridad social (68%) y acceso a la información (70%). Al igual que en El Salvador, las privaciones asociadas al incumplimiento del derecho a una vivienda adecuada son las más prevalentes (76%). Hay que recordar que en México no fue posible obtener estimaciones sobre el derecho al medio ambiente y entorno.

La gran mayoría de la población en México se encuentra en situación de pobreza, al negársele el ejercicio de al menos uno de los siete derechos humanos incorporados al estudio: el 95,9% y el 99,6% en los ámbitos rural y urbano, respectivamente. Al combinar este indicador de incidencia con el de intensidad de la pobreza, se detecta que mientras que en las zonas urbanas se padecen poco menos de la mitad (48,5%) de todas las negaciones posibles de los derechos humanos asociadas a la pobreza, esta proporción aumenta hasta el 64,1% en las zonas rurales.

En Panamá solo fue posible generar información sobre seis de los ocho derechos: educación, salud, trabajo, seguridad social, vivienda y acceso a la información. Aproximadamente la tercera parte de la población experimenta una negación del derecho a la salud (36,9%) y a la seguridad social (35,3%). Los dos derechos en los que más se ha avanzado son la educación y el trabajo, con prevalencias de privación del 16,8% y del 21,4%, respectivamente. En el otro extremo, la negación del derecho a la vivienda es prácticamente universal (95,9%), en tanto que la violación del derecho al acceso a la información está presente para siete de cada diez habitantes.

⁸ Se puede consultar la manera en que se operacionalizaron los distintos derechos y sus componentes en cada uno de los cuatro países en Aparicio (2023). Con la finalidad de facilitar la replicabilidad de los resultados obtenidos, en ese trabajo se presentan los programas de cálculo utilizados.

Como era de esperarse, en virtud de la elevada privación del derecho a una vivienda adecuada, al 98,7% de la población panameña se le constriñe al menos uno de los seis derechos. De hecho, esta situación la experimentan todas las personas entrevistadas en las zonas rurales y 98,1% quienes residen en las zonas urbanas. En Panamá se padece el 46,3% del número total de posibles privaciones, el 41,2% en las zonas urbanas y el 56,1% en las zonas rurales. Al igual que en el caso de Panamá, en la República Dominicana tampoco se encontró en la encuesta información relacionada con los derechos a la alimentación y al medio ambiente y el entorno. La privación más aguda es la falta de acceso a la información, que es experimentada por cinco de cada seis habitantes; la privación de vivienda la padecen dos de cada tres personas; la de seguridad social es prevalente en casi una de cada dos y la de educación afecta a una tercera parte de la población. Incluso en el caso de las dos privaciones menos prevalentes, las asociadas al derecho a la salud (22,7%) y al trabajo (17,5%), existe privación en cerca de una quinta parte de la población de la República Dominicana.

La tasa de recuento de pobreza, al igual que en los otros países, prácticamente toda la población (96,7%) la experimenta. Si bien es un poco mayor en las zonas rurales, no existen en realidad mayores diferencias en este indicador. La tasa de recuento ajustada (M_0) tampoco muestra diferencias notables según el ámbito de residencia en la proporción de negaciones de los derechos. A pesar de las limitaciones de la información disponible en las encuestas, factor que impide definir de forma adecuada los indicadores de los componentes de los derechos y, en consecuencia, una aplicación apropiada e integral de la medición de pobreza con enfoque de derechos, se considera que los resultados obtenidos ilustran la fortaleza del enfoque y la metodología propuestos para medir, evaluar y monitorear la incidencia y la intensidad y su combinación en la tasa de recuento ajustada (M_0).

Con respecto a los resultados observados, en los cuatro países en estudio se constató un elevado incumplimiento de al menos uno de los derechos, es decir, la manifestación empírica de al menos una de las dimensiones de pobreza. Si bien esta situación es más acentuada en las zonas rurales, también se padece ampliamente entre la población de las ciudades. Se considera plausible observar en la realidad latinoamericana altas proporciones de población que experimentan al menos una de las múltiples privaciones de pobreza, como lo muestran en la práctica las mediciones multidimensionales de pobreza oficiales de El Salvador, México y la República Dominicana de 2020 y la de Panamá de 2019. No obstante, las elevadas incidencias de pobreza en las mediciones de pobreza con enfoque basado en los derechos humanos que se han detectado podrían estar fuertemente influidas por la manera en que se operacionalizaron los indicadores de los componentes de cada uno de los derechos, lo que constituye, sin duda, una de las principales limitaciones de la presente investigación.

F. Conclusiones

Aunque reconocer que la pobreza es un fenómeno multidimensional cuya concepción no puede reducirse a la insuficiencia de recursos monetarios, no ha habido un avance paralelo en la conceptualización y medición multidimensional de la pobreza desde el enfoque de derechos humanos, por lo que es relevante plantearse una reconceptualización y definición de la pobreza bajo esta perspectiva. Es importante que ello se elabore mediante una metodología de medición de pobreza que sea compatible con los principios de los derechos humanos, que permita generar indicadores de pobreza utilizables en el diseño y evaluación de las políticas públicas. Materializar dicha propuesta no es factible en el corto plazo en los países estudiados: si bien El Salvador, México, Panamá y República Dominicana cuentan con una sobrada capacidad técnica y operativa, actualmente no disponen en sus encuestas de la información necesaria para lograrlo, ya sea sobre algunos de los derechos o bien sobre sus componentes de disponibilidad, accesibilidad y calidad. Sin embargo, los países sí cuentan con la capacidad por parte de las instituciones estadísticas nacionales para generar dicha información.

El esfuerzo por ilustrar las potencialidades de la metodología propuesta utilizando la información existente para cada país, para generar una aproximación lo más cercana posible a la idónea, evidencia que en los cuatro países estudiados es prácticamente universal la negación de al menos uno de los derechos humanos. Si bien el fenómeno de la pobreza es más acentuado en las zonas rurales, también es altamente prevalente en las zonas urbanas. Además, al combinar la incidencia y la intensidad de la pobreza se pudo apreciar que aproximadamente la mitad de los derechos de las personas no se cumplen, y que esta proporción es relativamente homogénea entre los cuatro países.

Los resultados anteriores deben analizarse con suma cautela, pues existen claras discrepancias entre lo que sería ideal captar y lo que es factible construir en este momento a partir de la información disponible. En este sentido, una consideración fundamental es la relacionada a las brechas estructurales de pobreza asociadas al mundo rural, ya que solamente fue posible considerar las muy limitadas concepciones tradicionales de zonas rurales y urbanas, definidas a partir del número de habitantes de las localidades de residencia de la población. Se impone un impulso pleno a la medición de pobreza con enfoque basado en los derechos humanos y también es necesario explorar una agenda de investigación que involucre tanto el fortalecimiento de la información estadística como la institucionalización de la concepción de pobreza con enfoque de derechos.

En primer lugar, se requiere una mejor conceptualización y medición de los indicadores de disponibilidad, accesibilidad y calidad de los derechos constitutivos de pobreza. Esta vertiente podría permitir trascender la limitada información existente actualmente y desarrollar una línea de trabajo para profundizar en la medición empírica de los componentes de cada uno de los ocho derechos, así como en la reflexión de las variables, indicadores y umbrales operativos por utilizar. Para identificar los componentes de los derechos sería necesario abordar los aspectos relacionados con la existencia de mercados públicos para la adquisición de alimentos, unidades de atención médica, centros educativos y universidades, centros de trabajo y mercados de vivienda, entre otros, así como la identificación de posibles barreras de acceso físicas, económicas, o por cuestiones de discriminación y exclusión social. Sería necesario incorporar también factores directamente asociados con la atención oportuna, eficaz, con capacidad resolutoria y aceptables para la población. Desde el punto de vista metodológico, y con la finalidad de estar en condiciones de asegurar la confiabilidad y validez de la metodología de medición de pobreza, se recomienda incorporar, para cada derecho, al menos dos indicadores de los tres componentes. Asimismo, por cuestiones de parsimonia, se debe procurar reducir al mínimo requerido los indicadores por incorporar a la medición, de tal suerte que haya un diseño balanceado de los diferentes derechos y sus componentes de disponibilidad, accesibilidad y calidad.

En segundo término, persistir en el desarrollo y fortalecimiento de un sistema de información social con enfoque de derechos, que incluya el diseño de fuentes de información complementarias a las encuestas, en las cuales se pueda combinar la información de estas últimas con los registros administrativos acerca de la ubicación geográfica de las unidades de salud, centros educativos y mercados laborales y de adquisición de alimentos. Así se dispondría de mediciones más precisas de los componentes de la infraestructura y la disponibilidad y accesibilidad por parte de las poblaciones rurales a los mercados de bienes y servicios. La tercera vertiente de investigación se relaciona con el hecho de que, en el enfoque de derechos, es fundamental la participación de la sociedad, y en particular de la población en situación de pobreza, que se ve privada de la realización de sus derechos humanos. Se requerirá avanzar en esa línea de investigación para que cada país pueda, al igual que como se hizo en el desarrollo de la medición multidimensional de pobreza, llegar a un consenso acerca de cuáles serán los derechos, las variables, indicadores y umbrales que se utilizarán.

Con la finalidad de llevar a cabo un proceso que represente de manera legítima la diversidad de visiones en cada sociedad, se recomienda el establecimiento de comités de expertos y representantes de las instituciones del Estado responsables de garantizar el ejercicio del derecho, de las entidades estadísticas nacionales encargadas de medir la pobreza y de asegurar la participación social y de la población en pobreza a través tanto de estudios cualitativos como a través de encuestas en las que se indague sobre los consensos acerca de los derechos relacionados con la pobreza, así como sobre el ejercicio de esos derechos en sus componentes de disponibilidad, accesibilidad y calidad.

De acuerdo con la cuarta vertiente, se considera contemplar un conjunto de elementos relevantes para asegurar el pleno ejercicio de los derechos humanos, pero que trascienden a la medición y monitoreo de la pobreza y sus dimensiones. Entre ellos están los mecanismos institucionales tendientes a fortalecer los procesos de acceso y procuración de justicia en caso de violación de los derechos humanos, así como la identificación de las instituciones del Estado que tienen la obligación de asegurar, en el ámbito de sus competencias, el pleno ejercicio de los derechos humanos, la erradicación de la exclusión social, y la reducción de las desigualdades, las prácticas discriminatorias y la estigmatización hacia las poblaciones en situación de pobreza. Esta última línea de trabajo es fundamental, ya que más allá de los elementos metodológicos y de medición explorados en esta investigación, constituye la esencia de la superación de las brechas estructurales de pobreza bajo la perspectiva de derechos humanos.

Bibliografía

- Abramovich, V. (2006), “Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo”, *Revista de la CEPAL*, N° 88, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril.
- Alkire, S. y J. Foster (2011), “Counting and Multidimensional Poverty Measurement”, *Journal of Public Economics*, N° 95, University of Oxford, agosto.
- _____. (2008), “Counting and multidimensional poverty measurement”, *OPHI Working Paper Series*, N° 7, University of Oxford, enero.
- Alkire, S. y S. Jahan (2018), “The new global MPI 2018: aligning with the Sustainable Development Goals”, *HDRO Occasional Paper*, Nueva York, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), septiembre.
- Alkire S. y otros (2015), *Multidimensional Poverty Measurement and Analysis*, Oxford, Oxford University Press.
- Altimir, O. (1979), *La dimensión de la pobreza en América Latina* (E/CEPAL/L.180), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Aparicio, R. (2023), “Conceptualización y medición de la brecha estructural de pobreza desde el enfoque de derechos en El Salvador, México, Panamá y República Dominicana”, México, inédito.
- Aparicio, R. y P. Villagómez (2020), “Reflexiones sobre la metodología de medición multidimensional de la pobreza en México a una década de su instrumentación”, *Medición multidimensional de la pobreza en México*, F. Cortes (coord.), México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- Arakaki, A. (2018), “Revisión de las metodologías de estimación de la pobreza en Argentina: aportes para el debate”, *Revista Latinoamericana de Metodología de las Ciencias Sociales*, vol. 8, N°1, e038 [en línea] <https://doi.org/10.24215/18537863e038>.
- CESCR (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales) (2001), *Cuestiones sustantivas que se plantean en la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, Ginebra, Naciones Unidas.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2020), *Panorama Social de América Latina*, (LC/PUB.2021/2-P/Rev.1), Santiago de Chile, enero.
- CEPAL/UNICEF (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) (2010), *Pobreza infantil en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, diciembre.
- CIDH (Comisión Interamericana de Derechos Humanos) (2000), *Tercer informe sobre la situación de los derechos humanos en Paraguay*, Washington, D.C.
- CONEVAL (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social) (2019), *Sistema de Información de Derechos Sociales (SIDS): hacia una medición del estado de desarrollo*, México.
- _____. (2018), *Estudio diagnóstico del derecho a la educación 2018*, Ciudad de México [en línea] https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Derechos_Sociales/Estudio_Diag_Edu_2018.pdf [fecha de consulta: 20 de octubre de 2021].
- _____. (2014), *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México*, Ed. México.
- _____. (2010), *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México*, México.
- Cortés, F. (2020), *Medición multidimensional de la pobreza en México*, México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- De Schutter, O. (2021), “A human rights-based approach to measuring poverty”, *Research Handbook on Human Rights and Poverty*, R. Kolb y G. Gaggioli (eds.), Cheltenham, Edward Elgar Publishing.
- Feres, J. y X. Mancero (2001a), “Enfoques para la medición de la pobreza: breve revisión de la literatura”, *serie Estudios Estadísticos y Prospectivos*, N° 4, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- _____. (2001b), “El método de las necesidades básicas insatisfechas y sus aplicaciones en América Latina”, *serie Estudios Estadísticos y Prospectivos*, N° 7, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Gaudin, Y. y N. Pareyón (2020), “Brechas estructurales en América Latina y el Caribe: una perspectiva conceptual-metodológica”, *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2020/139; LC/MEX/TS.2020/36), Ciudad de México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Gordon, D. (2010), “Metodología de medición multidimensional de la pobreza a partir del concepto de privación relativa”, *La medición de la pobreza multidimensional en México*, M. Mora (ed.), México, El Colegio de México/Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).
- Hernández-Licona, G., R. Aparicio y A. Ruiz (2018), “Medición de la pobreza con un enfoque de derechos en México”, *Pobreza y derechos sociales en México*, Hernández-Licona, G., R. Aparicio y F. Mancini (coords.), México, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL)/Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)-Instituto de Investigaciones Sociales (IIS).

- Hernández-Licona, G., R. Aparicio y F. Mancini (coords.) (2018), *Pobreza y Derechos Sociales en México*, México, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL)/Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)/Instituto de Investigaciones Sociales (IIS).
- Hunt, P., S. Osmani y M. Nowak (2002), "Draft Guidelines: A Human Rights Approach to Poverty Reduction Strategies". Switzerland, UN Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR), September.
- IIDH (Instituto Interamericano de Derechos Humanos) (2008), "Protección internacional de los derechos económicos, sociales y culturales. Sistema Universal y Sistema Interamericano", San José.
- Jahan, S. (2004), "Human rights-based approach to poverty reduction-analytical linkages, practical work and UNDP", High-Level Seminar under Global Partnership for Development on Right to Development United Nations Office of the High Commissioner on Human Rights, Ginebra [en línea] http://w02.unssc.org/free_resources/UNDP-OHCHRToolkit/pdf/jahan.pdf [fecha de consulta: 25 de octubre de 2021].
- _____. (2002), "Human Rights-Based Approach to Poverty Reduction-Analytical Linkages, Practical Work y UNDP" [en línea] http://w02.unssc.org/free_resources/UNDP-OHCHRToolkit/pdf/human_rights_poverty_reduction.pdf.
- Jusidman, C. (2020), "Consideraciones sobre la medición oficial de la pobreza en México", *Medición multidimensional de la pobreza en México*, F. Cortés (coord.), México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- Koubi, K. (2004), "La Pauvreté, comme Violation des Droits Humanis", *Revue Internationale des Sciences Sociales*, N° 180 [en línea] <https://www.cairn.info/revue-internationale-des-sciences-sociales-2004-2-page-361.html>.
- Mancini, F. (2018), "La pobreza y el enfoque de derechos: algunas reflexiones teóricas", *Pobreza y derechos sociales en México*, G. Hernández-Licona, R. Aparicio y F. Mancini (coords.), México, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL)/Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)-Instituto de Investigaciones Sociales (IIS).
- Maxwell, S. y P. Kenway (2000), "New thinking on poverty in the UK: Any lessons for the south?", *ODI Poverty Briefing*, Londres, Overseas Development Institute (ODI).
- Morlachetti, A. (2010), "Legislaciones nacionales y derechos sociales en América Latina: análisis comparado hacia la superación de la pobreza infantil", *serie Políticas Sociales*, N° 164 (LC/L.3243-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (CEPAL/UNICEF), septiembre.
- Moser, C. (2004), "Rights, power, and poverty reduction", *Power, Rights and Poverty: Concepts and Connections*, R. Alsop (ed.), Washington, D.C., Banco Mundial.
- Naciones Unidas (2015), *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, Aprobado el 25 de septiembre de 2015 (A/RES/70/1), Asamblea General.
- _____. (1993), *Declaración y Programa de Acción de Viena* (A/CONF.157/23), 12 de julio de 1993, Ratificada el 20 de diciembre de 1993 mediante la Resolución de Asamblea General 48/121, Viena, Asamblea General [en línea] <https://undocs.org/A/Conf.157/23> [20 de octubre de 2021].
- _____. (1966a), *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966.
- _____. (1966b), *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966.
- _____. (1948), *Declaración universal de derechos humanos*. Adoptada y proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 217A (III), 10 de diciembre de 1948.
- Nájera, H. (2020), "La confiabilidad estadística de la medición oficial multidimensional de la pobreza en México", *Medición multidimensional de la pobreza en México*, F. Cortés (coord.), México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- Nussbaum, M. (1997), "Capabilities and human rights", *Fordham Law Review*, vol. 66, N° 273.
- OACDH (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos) (2006), "Informe sobre indicadores para vigilar el cumplimiento de los instrumentos internacionales de derechos humanos", Ginebra, Naciones Unidas.
- _____. (2004), *Los derechos humanos y la reducción de la pobreza: un marco conceptual*, Nueva York/Ginebra, Naciones Unidas.
- _____. (2003), *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México*, México.
- OEA (Organización de los Estados Americanos) (1999), *Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador"*.
- Parra, O. (2009), "El sistema interamericano y el enfoque de derechos en las estrategias de desarrollo y erradicación de la pobreza: algunas líneas de trabajo para las defensorías del pueblo", *Cuadernos electrónicos*, N° 5.

- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2014), *La pobreza en el Salvador: desde la mirada de sus protagonistas*, San Salvador [en línea] <https://www.undp.org/es/el-salvador/publicaciones/la-pobreza-en-el-salvador-desde-la-mirada-de-sus-protagonistas>.
- _____(2003), *Poverty Reduction and Human Rights: A Practice Note* (CF/EXD/1998-04), Nueva York.
- Pettinato, S. (2014), “La medición multidimensional de la pobreza para una nueva política social: la apuesta de El Salvador”, El Salvador, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) [en línea] <http://www.slideserve.com/emilia/stefano-pettinato-pnud-el-salvador>.
- Santos, M. (2019), “Desafíos en el diseño de medidas de pobreza multidimensional”, *series Estudios Estadísticos*, N° 100, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Sen, A. (2005), “Human rights and capabilities”, *Journal of Human Development*, vol. 6, N° 6.
- _____(1999), *Development as Freedom*. Oxford, Oxford University Press.
- _____(1976), “Poverty: an ordinal approach to measurement”, *Econometrica*, vol. 44, N° 2.
- STPP/MINEC-DIGESTYC (Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia/Ministerio de Economía -Dirección General de Estadística y Censos) (2015), *Medición multidimensional de la pobreza*, El Salvador.
- UNICEF (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) (1998), *Guidelines for Human-Rights Based Programming Approach. Executive Directive* (CF/EXD/1998-04), Nueva York.
- Vázquez, L. y S. Serrano (2011), “Los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Apuntes para su aplicación práctica”, *La reforma constitucional de derechos humanos: un nuevo paradigma*, M. Carbonell y P. Salazar (coords.), México, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas (UNAM-IJ).
- Yaschine, I. (2018), “Desafíos metodológicos para la medición de la pobreza en México desde el enfoque de derechos”, *Pobreza y derechos sociales en México*, G. Hernández-Licona, R. Aparicio y F. Mancini (coords.), México, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL)/Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Sociales (UNAM-IIS).

Anexo

Cuadro AI.1
Variables de cada componente de los derechos incorporados a la medición de la pobreza

Derecho	Componente	Variables
A la alimentación	Disponibilidad	La existencia de cantidades suficientes de alimentos
	Accesibilidad	Acceso de las personas a los recursos adecuados para adquirir alimentos
	Calidad	Diversidad de la dieta
A la salud	Disponibilidad	La existencia de centros, bienes, servicios, programas de salud pública y atención sanitaria operativos y en cantidad suficiente
	Accesibilidad	No discriminación, la capacidad de acceso físico y económico
	Calidad	Que los diagnósticos y tratamientos sean científica, técnica y médicamente idóneos
A la educación	Disponibilidad	La existencia de centros educativos y de personal docente a una distancia que permite la asistencia a estudiantes y la alfabetización de la población.
	Accesibilidad	No discriminación, el acceso físico y económico.
	Calidad	Los medios, procesos y relevancia de los contenidos educativos generan efectos positivos sobre el aprendizaje y aprovechamiento escolar.
Al trabajo	Disponibilidad	Suficiencia de servicios, instalaciones, equipo de trabajo, mecanismos, procedimientos o cualquier herramienta necesaria para llevar a cabo las actividades laborales. También se contempla la relación entre empleador-trabajador-Estado; el desempleo de larga duración, el subempleo, los derechos laborales, el trabajo forzoso y el trabajo infantil.
	Accesibilidad	Inexistencia de barreras u obstáculos que impidan que el derecho se materialice sin discriminación para todas las personas. También se incluyen el desempleo y el subempleo, pero con umbrales más exigentes que los de disponibilidad, así como la capacitación y la formación profesional.
	Calidad	Los medios (instalaciones, bienes y servicios) y los contenidos por medio de los cuales se materializa el derecho, si estos satisfacen los requerimientos y las propiedades aceptables y relevantes para cumplir con su función. Asimismo, comprende las remuneraciones (mayores a la mediana del ingreso laboral), la estabilidad en el trabajo y la existencia de prestaciones laborales.
A la seguridad social	Disponibilidad	Existencia de medidas, acciones y programas que estén encaminados a brindar seguridad social universal para tres grupos demográficos: a) personas que aportan un fondo de retiro; b) personas que se encuentran retiradas y disfrutan actualmente de una pensión; y c) personas que se encuentran imposibilitadas, sea de manera temporal o permanente, para obtener ingresos a través de una actividad remunerada y requieren de recibir una pensión o jubilación para su subsistencia.
	Accesibilidad	Acceso físico y económico no discriminado, para los tres grupos demográficos referidos.
	Calidad	Existencia de apoyos suficientes y oportunos para los tres grupos demográficos referidos.
A la vivienda	Disponibilidad	Existencia de condiciones mínimas requeridas para la materialización del derecho, e involucra los materiales de la vivienda, y los servicios de agua potable y drenaje.

Derecho	Componente	Variables
A la información	Accesibilidad	Medios por los cuales se materializa el derecho a la vivienda y que estén al alcance de todas las personas, al menos de manera física, económica y jurídica. Incluye los materiales de la vivienda, el agua potable, el drenaje y la energía eléctrica.
	Calidad	La vivienda satisface los estándares mínimos de calidad en cada uno de sus componentes, además de los criterios incluidos en la accesibilidad se le agrega el hacinamiento.
	Disponibilidad	En el hogar se dispone de computadora, tableta, celular inteligente u otro dispositivo con acceso a internet. Se valora también si el hogar se encuentra en una zona donde existen proveedores de servicio de acceso a internet.
	Accesibilidad	Capacidad de acceso físico, económico y de acceso a la información, además de evaluar si el hogar se encuentra con servicio de conexión a internet, ya sea por red fija o móvil propia o si en el hogar se hace uso de internet al menos una vez por semana para acceder a información, trabajar, estudiar, realizar trámites, buscar entretenimiento u otra actividad.
	Calidad	El hogar dispone de los medios físicos y la confiabilidad de servicio para acceder a internet de manera segura e ininterrumpida.
Al medio ambiente y entorno sanos	Disponibilidad	Se satisfacen las cuestiones mínimas requeridas para la ejecución del derecho, de modo que se pueda resolver cuando la vivienda se encuentra en un espacio que ha sufrido daños debido a inundaciones, derrumbes, alud, o corrientes de agua, fuertes vientos o sequías (durante el año precedente), o si está expuesta a daños provocados por desprendimientos o deslizamientos de tierra. Asimismo, cuando los miembros del hogar no están impedidos de realizar alguna de las siguientes actividades: salir de noche, dejar que los niños salgan a jugar, dejar sola la casa, poner un negocio o transitar por el vecindario con libertad debido al clima de inseguridad
	Accesibilidad	Capacidad de acceso físico y económico no discriminado o cuando, en caso de resultar afectada la vivienda por algún desastre natural, se cuente con algún seguro que permita recuperar el patrimonio del hogar.
	Calidad	El entorno del hogar es apropiado para realizar las actividades de todos sus miembros sin temor a ser víctimas de la inseguridad o a perder el patrimonio como consecuencia de un desastre natural.

Fuente: Elaboración propia.

Capítulo II

Brechas de pobreza en México: magnitud, evolución y distribución territorial¹

Julio Boltvinik
Alejandro Marín

Introducción

La medición de la pobreza es, por varias razones, una herramienta fundamental para las políticas públicas que se proponen combatirla. La primera razón es que los elementos que las mediciones de pobreza pueden proporcionar, deberían de orientar el diseño de las políticas y programas. Una segunda razón es que cualquier intento de evaluación de la efectividad de lo realizado se vería frustrado si no se conoce la magnitud de la pobreza en el inicio de las actividades y su evolución posterior. La tercera razón es que los programas focalizados de lucha contra la pobreza, todavía en boga en el mundo, necesitan identificar con toda precisión a su población objetivo, hogar por hogar y persona por persona.

Las tareas de medición unidimensional de la pobreza consisten en: i) precisar los indicadores con los que se hará la medición; ii) definir las fórmulas matemáticas que se usarán para obtener las diversas medidas agregadas de pobreza (MAP), y iii) identificar los umbrales o normas que separan a los pobres de los no pobres. Cuando se adoptan mediciones de pobreza multidimensionales surgen dos tareas más: iv) definir el procedimiento para combinar las diferentes dimensiones (incluyendo sus ponderadores), y v) definir el criterio de pobreza. En las mediciones unidimensionales el criterio de pobreza es obvio: son pobres quienes cuentan con un ingreso (o gasto) menor a la línea de pobreza (o umbral), mientras que en las multidimensionales habrá hogares que estén por debajo de algunos, pero no de todos los umbrales y, por tanto, surgirá la duda de si son o no pobres. En consecuencia, el criterio de pobreza deja de ser obvio y su definición constituye la quinta tarea.

Las primeras tres tareas de la medición de la pobreza se han tratado en vastas bibliografías, mientras que hay muy poco escrito sobre las últimas dos tareas. La mayoría de los economistas han concentrado su interés en encontrar la expresión matemática que permita obtener la medida global buscada. Sin embargo, la polémica más importante, que ha trascendido la academia y ha llegado a las políticas públicas, se ubica en la elección de los indicadores y de los umbrales; y ahora, con la boga de las mediciones multidimensionales, también en el procedimiento y el criterio de identificación y agregación.

Como se verá en este trabajo, el número de pobres, la proporción que representan respecto de la población total y la brecha o intensidad de su pobreza varían con el método de medición de la pobreza adoptado y los umbrales definidos. No hay un método único para llevar a cabo esta medición ni hay consenso internacional en la materia sobre cuál es el más adecuado. Por ello, en materia de pobreza la elección metodológica es fundamental.

¹ Este capítulo es un resumen del documento de J. Boltvinik, "Brechas de pobreza rural en México: magnitud, evolución reciente y distribución territorial", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2023/26-LC/MEX/TS.2023/3), Ciudad de México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2023, y fue preparado por Humberto Soto, Funcionario de la Unidad de Desarrollo Social, de la sede subregional de la CEPAL en México.

En primer lugar, lo que debe decidir cualquier organismo internacional, gobierno, institución o investigador que quiera medir la pobreza es si para identificar a los pobres solo se tomarán en cuenta, los ingresos (o el consumo) de los hogares o si se considerarán múltiples dimensiones, incluyendo o no al ingreso. Entre dichas dimensiones, por ejemplo, habría que considerar vivienda, servicios de la vivienda, educación, servicios de salud, seguridad social, entre otras. En última instancia, la cuestión es si se adoptará un método multidimensional o uno unidimensional. En segundo lugar, hay que resolver si en cada dimensión se utilizarán normas amplias, generosas, que contemplen la legislación del país, los acuerdos y normas internacionales, los derechos a una vida ciudadana digna, o un criterio restringido que solo incorpore lo mínimo indispensable para la supervivencia biológica. Es decir, las opciones son umbrales de supervivencia biológica o umbrales de dignidad, las que en la bibliografía de pobreza se llaman conceptos absoluto y relativo de la pobreza.

En México, el gobierno federal adoptó un método unidimensional oficial de medición de la pobreza en 2002, basado solo en los ingresos, con umbrales muy bajos a juicio de los autores de este capítulo. Ahora bien, en 2004 con la promulgación de la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) se instituyó la obligatoriedad de medir la pobreza de manera multidimensional y se encargó tal tarea a un organismo creado por la propia LGDS, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). En 2009 el CONEVAL presentó su metodología multidimensional, que también utiliza umbrales muy bajos y un criterio de pobreza que la minimiza. Por otra parte, durante el período 2008-2012 y desde diciembre de 2018 a la fecha, el Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México (Evalúa DF) (ahora organismo constitucionalmente autónomo, Evalúa CDMX) adoptó oficialmente como método multidimensional el método de medición integrada de la pobreza (MMIP), desarrollado por Boltvinik entre 1991 y 1992, revisado y mejorado a través de los años por el propio autor y por Araceli Damián.

Tanto en la tradición de mediciones oficiales de pobreza en México como en la tradición de la CEPAL, se han marcado fuertes diferencias entre los umbrales urbanos (más altos) y los umbrales rurales (más bajos). Las únicas diferencias aceptables en las normas o umbrales entre ambos medios son las que se derivan de realidades específicas del medio rural. Así, en las secciones subsecuentes, después de una breve incursión sobre los métodos de medición de pobreza (que, en rigor, debieran llamarse métodos de identificación de los pobres) más destacados a nivel mundial, se describen las medidas agregadas de pobreza (MAP) más relevantes. Luego se procede a aplicar el método de medición integrada de la pobreza mejorado por Boltvinik y Damián, que se presenta en sus principales detalles metodológicos. Por último, basándose en el MMIP se lleva a cabo una serie de cálculos sobre la pobreza y sus brechas en México, tanto entre entornos rural-urbano, como entre entidades federativas.

A. Tipología de métodos de medición de la pobreza (MMP)

Los métodos de medición de la pobreza pueden categorizarse por su carácter unidimensional o multidimensional, dependiendo de si se adopta una o múltiples variables para caracterizar a la población en condición de pobreza. Otra tipología sobre los métodos de medición de la pobreza se elabora siguiendo su carácter directo, indirecto o combinado. Los métodos directos son los que se basan en la observación directa del cumplimiento de un hecho (por ejemplo, tiene o no agua entubada dentro de la vivienda), mientras que los indirectos juzgan la capacidad o incapacidad del hogar, con base en los recursos de que se dispone (tiene o no el nivel de ingresos y el tiempo libre normativamente definidos) para satisfacer sus necesidades. En otras palabras, los directos son fácticos, los indirectos son potenciales.

Una tercera forma de clasificar a los métodos de medición de pobreza es por su carácter no normativo, seminormativo o normativo². Entre los métodos no normativos se hallan los que definen a los pobres como la población de determinados deciles y los que definen la línea de pobreza (LP) como una fracción de la media o la mediana del ingreso de los hogares. Ambos enfoques confunden pobreza y desigualdad, y tienen como característica que, en una recesión, al bajar los ingresos de todos, la pobreza lejos de aumentar podría disminuir. Otro de los métodos no normativos es la utilización de líneas internacionales de pobreza basadas a su vez en líneas de pobreza observadas en los países más pobres, cuya consecuencia es que la línea de pobreza resulta sumamente baja y no tiene significado en términos

² El carácter normativo de los métodos depende de que se apoyen en estipulaciones externas a la medición misma sobre el deber ser (casi siempre, normas de satisfacción de necesidades).

de costo de satisfacción de necesidades. Estos métodos, además de ser no normativos, son unidimensionales e indirectos.

Por su parte, los métodos seminormativos incluyen el método de línea de pobreza comparada con el ingreso, que combina una posición normativa en materia de alimentos con una no normativa (empírica) en el resto de las necesidades. En todas las variantes se define una canasta normativa de alimentos, cuyo costo se calcula y se divide por el coeficiente de Engel (que incorpora el costo del resto de necesidades para una población de referencia) para obtener la línea de pobreza. En algunas aplicaciones, se aborda el costo de la canasta normativa de alimentos como la línea de pobreza extrema o de indigencia. La principal diferencia entre las variantes es la forma en que se selecciona el coeficiente de Engel. Algunos usan el observado entre los pobres (por ejemplo, el Banco Mundial, 1990, y el Comité Técnico para la Medición de la Pobreza, México, 2002). Otros seleccionan el coeficiente observado en el promedio de la población (Orshansky, 1965; quien debe ser considerada la creadora de la variante). Una tercera opción es seleccionar el observado en un estrato de referencia que satisfaga sus requerimientos nutricionales.

Además, hay otras alternativas al método de línea de pobreza, como la opción de comparar el costo de la canasta normativa alimentaria con el monto gastado por un hogar en alimentos. Estos métodos seminormativos pueden ser indirectos o combinados, así como unidimensionales o multidimensionales. Finalmente, entre los métodos normativos se cuentan aquellos que son métodos indirectos, como la metodología de línea de pobreza por canasta normativa generalizada o enfoque de presupuestos familiares, en la que se define una canasta completa de bienes y servicios cuyo costo es la línea de pobreza. Desarrollada por Rowntree (1902, 1937 y 1941; Rowntree y Lavers, 1951), esta opción ha sido ampliamente utilizada en México con el nombre de canasta normativa de satisfactores esenciales (CNSE)³.

También se incluye entre este tipo de métodos el de líneas de pobreza subjetivas que considera umbrales con base en opiniones de la población; el de líneas de pobreza objetivas que plantea un concepto de pobreza potencial (o basada en recursos) y unidimensional basada, por ejemplo, en técnicas estadísticas como el análisis discriminante, que lo posiciona como un método enteramente objetivo o científico. Otro método más es el de pobreza de tiempo libre o discrecional, que se ha abordado en dos vertientes: una que plantea que la pobreza de tiempo puede calcularse de manera independiente, otra que se refiere a que solo tiene sentido el cálculo de la pobreza ingresos-tiempo. Se destaca entre estas tipologías que la medición de la pobreza de tiempo y la que combina ingresos y tiempo son métodos poco utilizados. Sin embargo, la posibilidad de medir la pobreza de manera indirecta con la variable tiempo por sí mismo o combinándolo con el recurso ingresos está implícita en todas las concepciones que califican a los hogares como unidades de consumo y de producción.

Por su parte, entre una gama variada de métodos normativos directos, se destaca el de necesidades básicas insatisfechas (NBI), en el que se abarcan distintas dimensiones del bienestar (necesidades), identificadas con indicadores directos, que son analizadas horizontalmente una por una, logrando una imagen del nivel de vida de cada hogar. Es un método multidimensional que parte de umbrales por dimensión que permiten identificar para cada hogar si tiene o no satisfecha la necesidad. El método considera pobres a todos los hogares que padecen una o más necesidades insatisfechas. Existen diversas variantes del método, que incorporan escalas de gradación más allá de lo dicotómico, y que posibilita, entre otras cosas, calcular brechas de la pobreza y medidas agregadas de pobreza más elaboradas.

Existe también la posibilidad de combinar métodos de distintos tipos; por ejemplo, el método de medición integrada de la pobreza (MMIP), resultante de combinar los métodos de necesidades básicas insatisfechas en su variante original y de línea de pobreza (LP) en su variante de canasta normativa alimentaria, mediante una tabla de contingencia (matriz) en la que la población se clasifica en cuatro categorías: pobre por ambos métodos, no pobre por ambos, pobre solo por necesidades básicas insatisfechas, y pobre solo por línea de pobreza. A partir de dicho método se dispone de una variante mejorada, para superar las limitaciones de la versión original, que será el método que se utiliza para los análisis del presente documento, y que se presentará con mayor amplitud en una sección posterior.

³ Los detalles se pueden encontrar en COPLAMAR (1983), anexo II. La LP derivada de la CNSE ha sido usada, entre otros, por Hernández Laos (1992), Levy (1991), Alarcón (1993), Lustig (1990) y Boltvinik (1996, entre otros trabajos). Véase también Boltvinik y Marín (2023).

Finalmente, se pueden identificar otros métodos que combinan opciones, como el índice de progreso social, el de Pobres de verdad, el de Pobres de verdad consensuales, el de conteo de doble corte o el de Pobres de verdad modificado, actualmente utilizado en la medición multidimensional de la pobreza en México a nivel nacional, que se caracteriza por una tendencia a sobreestimar carencias, que se compensa con umbrales minimalistas. Se observa una tendencia, tanto en la tradición europea como en la latinoamericana, a pasar de los métodos directos a los métodos combinados. Sin embargo, entre los métodos combinados hay enormes disparidades, como suele ocurrir cuando se exploran nuevos caminos. Al combinarse la perspectiva directa y la indirecta, la primera diferencia surge en cómo se usa cada una o cómo se combinan, y la segunda consiste en el criterio para identificar a los pobres y a quienes no lo son (criterio de pobreza).

Los métodos combinados identifican a los pobres usando tanto indicadores directos como indirectos y casi todos lo hacen en dos etapas: primero se identifican los pobres directos y los pobres indirectos, y segundo se aplica un procedimiento/criterio para combinar la situación de cada hogar en ambas dimensiones. La excepción parece ser el método de Alkire y Foster (2007), en el que la separación en dos etapas no es explícita. El consenso entre los métodos combinados es inexistente incluso a nivel de gran generalidad, destacando que solo el método de medición integrada de la pobreza considera el tiempo libre, y salvo el índice de progreso social, los demás son dicotómicos y minimalistas. En el presente trabajo se utiliza una variante modificada del método de medición integrada de la pobreza que a continuación se describe.

B. El método de medición integrada de la pobreza (MMIP)

El propósito del MMIP apunta a elaborar una medición de pobreza que refleje los derechos humanos, partiendo de una definición objetiva que reconozca todas las carencias aun cuando no se puedan remediar de inmediato, y que promueva políticas públicas para reducir progresivamente tales carencias. En el caso mexicano se sustenta en las garantías sociales que fueron reconocidas en la Constitución de 1917 y que desde entonces se fueron enriqueciendo hasta configurar un amplio conjunto de derechos sociales para todas y todos los mexicanos.

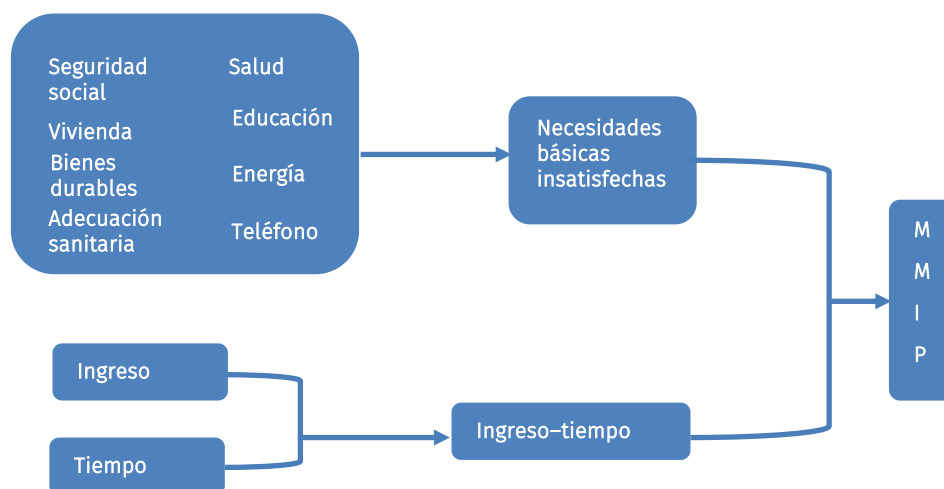
Así, la mayoría de los derechos sociales y el grado de acceso a estos son verificados por los diversos componentes del MMIP. En particular, están incluidos en el MMIP los derechos a: la educación; al descanso; a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad; al acceso a disposición de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, aceptable y asequible; a disfrutar de una vivienda digna y decorosa; al acceso a la cultura; a la seguridad social; a la protección de la salud y la asistencia médica; y a un nivel de ingresos por hogar (no por persona) equiparable a la definición de salarios mínimos establecido en la Constitución de la República Mexicana; esto es, que sea suficiente para satisfacer las necesidades en el orden material, social, cultural, y educativo.

El MMIP integra dos componentes que guardan un correlato respectivo con las dos perspectivas metodológicas, directa e indirecta, para medir la satisfacción de necesidades humanas, el método de necesidades básicas insatisfechas (perspectiva directa) y el de líneas de pobreza (perspectiva indirecta), que se combinan como elementos complementarios. Mediante el método de NBI se verifican las necesidades humanas que deberían depender del gasto público o que suelen depender, de manera preponderante, de la inversión acumulada del hogar y no del ingreso corriente. Por su parte, mediante el método de LP se determinan las necesidades humanas que dependen fundamentalmente del consumo privado corriente: alimentación, vestido, calzado, cuidado personal, higiene personal y del hogar, transporte y comunicaciones básicas, recreación, información y cultura. De forma adicional se incorpora a la medición el concepto de pobreza de tiempo, que está asociado a cargas de trabajo socialmente necesarias (trabajo doméstico y extradoméstico). El tiempo excesivo de trabajo se contempla, de forma combinada, en la medición del segundo componente. En el diagrama II.1 se presentan los componentes y subcomponentes que conforman el MMIP. Los subcomponentes de las necesidades básicas insatisfechas se calculan con los siguientes indicadores:

- Vivienda, que se define por medio de dos subdimensiones: la calidad de los materiales de la construcción y la cantidad de espacios disponibles, en la que se relacionan la función de los cuartos (cocina, dormitorio y cuarto multiuso) con el número de habitantes del hogar;

- Bienes durables, que constituye un indicador de una de las fuentes de bienestar, y no de una necesidad específica en particular (algo enteramente similar a lo que ocurre con el ingreso). En la norma se incluyen equipos domésticos asociados a las necesidades de alimentación, higiene y recreación, entre otras;
- Adecuación sanitaria, que incluye agua, drenaje y excusado;
- Energía, que considera electricidad y combustible en el ámbito doméstico;
- Teléfono, que abarca tanto el fijo como el celular;
- Educación, que se construye a partir de la edad y el indicador de alfabetismo, así como el nivel y grado de escolaridad;
- Salud, que puede obtenerse a través de servicios públicos o del mercado, y
- Seguridad social, que cuando no se tiene, también se verifica por nivel de ingresos.

Diagrama II.1
Componentes del método de medición integrada de la pobreza (MMIP)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Evalúa CDMX.

Por su parte, los indicadores de ingresos y tiempo se combinan bajo la premisa de que algunos hogares incurren en exceso de trabajo con miras a obtener más ingresos. Por ello, el ingreso del hogar, antes de compararlo con la línea de pobreza, se castiga en aquellos hogares en los que hay exceso de trabajo, dando lugar a un índice compuesto Ingreso-tiempo que luego se combina con el de necesidades básicas insatisfechas. El antecedente de la línea de pobreza utilizada en el MMIP es la canasta normativa de satisfactores esenciales (CNSE), que incorpora tanto economías de escala como ajuste por adulto equivalente. Además, se incluye un ajuste de los ingresos captados por la Encuesta de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) a la Cuenta de Hogares del Sistema de Cuentas por Sectores Institucionales del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), usando la metodología disponible en Evalúa CDMX (2019b).

En la operacionalización del MMIP las variables asociadas a los componentes se transforman en indicadores de bienestar objetivo (o privación). Todos los indicadores de logro o bienestar se construyen de tal manera que su rango vaya de un mínimo igual a cero (0) a un máximo igual a dos (2), con un nivel normativo (umbral de satisfacción) igual a uno (1) en la escala de logro. A su vez, el rango de los indicadores de malestar o carencia se construye para que vayan de menos uno (-1) (bienestar máximo) a más uno (+1) (privación máxima), con un nivel normativo igual a cero (0) en la escala de privación. Así, para cada indicador del MMIP se identifican umbrales de satisfacción (normas). En el cuadro II.1 se presentan las normas adoptadas para medir la pobreza en la Ciudad de México (MMIP).

Cuadro II.1
México: umbrales de satisfacción (normas) del método de medición integrada de la pobreza (MMIP), 2018

Componentes y subcomponentes	Método de medición integrada de la pobreza (MMIP)
Ingresos	
LP/LB per cápita mensual urbana	4.763,69
LP/LB per cápita mensual rural	4.321,03
Tiempo	Hasta 48 horas semanales de trabajo doméstico y extradoméstico
Necesidades básicas insatisfechas	
Vivienda	
Hacinamiento	2,0 personas x dormitorio
	Cocina exclusiva
	Cuarto de usos múltiples
Calidad de materiales	Piso recubierto
	Muros: tabique, ladrillo, concreto, piedra, block
	Techo: teja en adelante
Adecuación sanitaria	
Agua	En vivienda y con abasto diario
Excusado	No compartido y con descarga directa de agua
Drenaje	Conectado a red pública o fosa séptica
Teléfono	En vivienda o celular
Energía	
Combustible	Gas de tanque, natural o de tubería, o electricidad
Electricidad	Si tiene de cualquier fuente
Educación	3 a 18 años: Asistencia al nivel y grado que corresponde según edad
	≥19 y nacidos hasta 1977 (39): Preparatoria
	Nacidos entre 1947 y 1976 (40 a 69): Secundaria
	Nacidos antes de 1946 (≥70): Primaria
Salud	Norma: IMSS, ISSSTE, ISSFAM y cuando no, disponibilidad de ingreso para pagar seguro voluntario en IMSS
	Satisfacción parcial: Seguro Popular
Seguridad social	Norma: IMSS, ISSSTE, ISSFAM
	Satisfacción parcial Programa de Adultos Mayores (PAM)

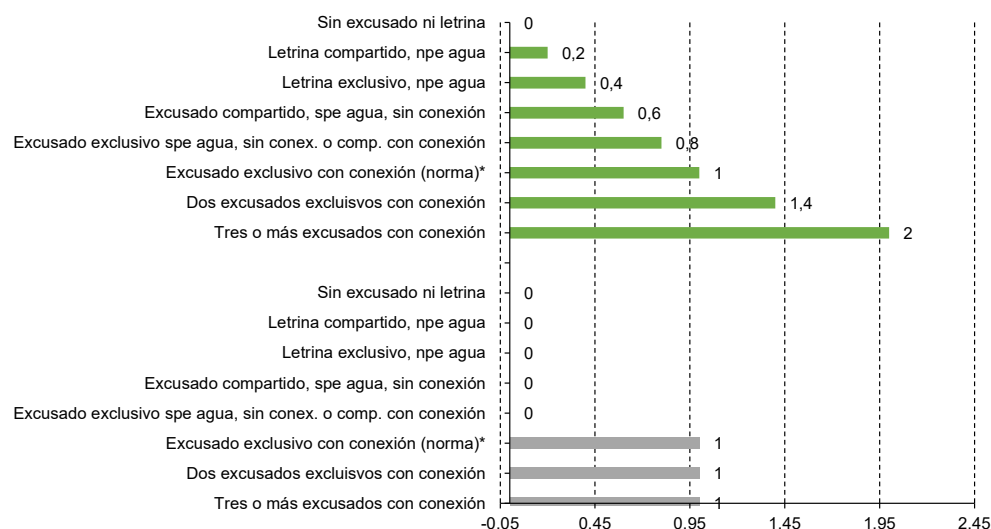
Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL, 2010) y bitácora de cálculo de 2018.

Asimismo, en el MMIP se otorgan valores cardinales a todas las soluciones posibles de satisfacción/insatisfacción de necesidades. Y ello se realiza para incorporar a la medición el concepto de intensidad o brecha de la pobreza, mediante el cual se pueden identificar los distintos grados de satisfacción/insatisfacción. Conceptualmente, la cardinalización consiste en construir escalas de bienestar objetivo y no de utilidad, de modo que las distancias relativas entre las opciones se definen por su impacto en dicho bienestar objetivo (debajo de la norma o umbral se establece una escala según la gravedad del daño; por arriba, según el logro). En el gráfico II.1 se muestra el ejercicio de la cardinalización replicable para el caso del acceso a excusado, comparado con la propuesta dicotómica. Las normas del MMIP se han revisado en paneles de expertos, lo que ha permitido reducir los errores.

Para obtener el cálculo de la pobreza en el MMIP se necesita un sistema de ponderadores para los componentes y subcomponentes. La base que se ha adoptado en el MMIP es ponderar cada rubro con la proporción que representa de los requerimientos de recursos totales (del total de costos). Ponderar con los costos tiene la ventaja de que los índices resultantes expresan tanto la intensidad de

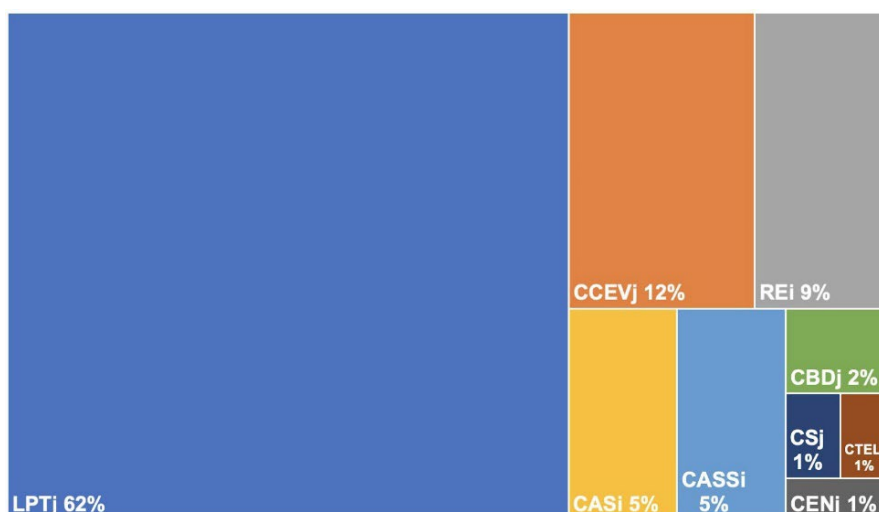
la pobreza como los recursos que se necesitan para superarla⁴. Al expresar como indicadores métricos todos los indicadores y combinarlos mediante ponderadores que conservan sus cualidades métricas, el MMIP llega al final a un indicador cuantitativo para cada individuo u hogar, que permite adoptar para la pobreza integrada la misma lógica que se ha adoptado para todos los indicadores parciales: son pobres quienes tienen un valor del indicador integrado de carencia mayor a la unidad. Al combinar las componentes de NBI con las de IT, se obtiene el indicador conjunto del método de medición integrada de la pobreza (MMIP), que permite identificar a la población con pobreza y sin pobreza.

Gráfico II.1
México: ejemplo de un índice de logro en acceso a excusado (umbral=1), con cardinalización (parte alta) y con dicotomía (parte baja)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de J. Boltvinik, "Propuesta de medición de la pobreza con base en principios de la medición multidimensional de la pobreza", *Medición multidimensional de la pobreza en México*, J. Boltvinik y otros, México, El Colegio de México/Consejo de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, 2010.

Gráfico II.2
Ponderadores del MMIP



Fuente: Elaboración propia.

⁴ Generalmente se utiliza el más simple esquema de ponderación, que consiste en aplicar los mismos ponderadores a todos los rubros; es decir, una simple media aritmética o una simple suma de puntajes. Este procedimiento no toma en cuenta el hecho de que algunos indicadores son más importantes que otros.

Finalmente, existe la posibilidad de generar distintos estratos. La población en pobreza se divide en tres estratos de acuerdo con la intensidad de sus carencias: pobreza muy alta, pobreza alta y pobreza moderada. Por otra parte, la población no pobre se clasifica también en tres estratos basados en el grado de satisfacción de sus necesidades: satisfacción mínima, estrato medio y estrato alto. Los estratos se construyen a partir de las siguientes consideraciones:

- Pobreza muy alta. Con el estrato de pobreza muy alta se hace referencia a la población que en promedio satisface menos de la mitad de las normas establecidas en los indicadores del MMIP.
- Pobreza alta. Es aquella población que en promedio satisface la mitad, pero menos de las dos terceras partes de las normas.
- Pobreza moderada. Es la que identifica a la población que cubre en promedio dos tercios y menos del 100% de las normas del MMIP.
- Satisfacción mínima. Son aquellos individuos que en promedio cubren todas las normas del MMIP e incluso las exceden en menos del 10%.
- Estrato medio. Es el estrato de personas que en promedio obtienen una satisfacción 1,1 a 1,49 veces las normas del MMIP.
- Estrato alto. Se considera que se halla en este estrato, cuando el promedio de las normas del MMIP presenta un cumplimiento de 1,5 veces o más.

La suma de los tres estratos de pobreza da como resultado el total de personas en pobreza. El efecto de sumar los estratos de pobreza muy alta y pobreza alta es obtener el total de personas en pobreza extrema. Por fin, la suma de los estratos de satisfacción mínima, estrato medio y estrato alto revela el total de personas no pobres.

En síntesis, el indicador integrado del MMIP es la media ponderada (por participación en costo total de satisfacción a nivel de los umbrales) de los componentes de Necesidades Básicas Insatisfechas y de Ingreso-tiempo (IT). El componente de NBI, a su vez, es una media ponderada (también con participación en costos de satisfacción) de ocho subcomponentes de necesidades/satisfactores específicos (vivienda, bienes durables, adecuación sanitaria, energía, teléfono, educación, salud y seguridad social).

Por su parte, el componente de IT es el resultado de la combinación del subcomponente de ingresos y de tiempo libre. En este caso los ingresos se modifican: a la baja, cuando hay exceso de tiempo de trabajo/carencia de tiempo libre; y al alza (solo en hogares no pobres por ingresos) cuando hay más tiempo libre que el umbral normativo correspondiente (en los hogares pobres por ingreso, el indicador de Ingreso-tiempo es igual al de ingreso cuando no hay carencia de tiempo libre). Esta modificación del ingreso se hace solo para el ingreso asociado al trabajo extradoméstico. Una vez modificado, el ingreso del hogar se compara con la LP del hogar. El hogar y sus miembros serán pobres de Ingreso-tiempo si su ingreso modificado es menor que la línea de pobreza (LP).

C. Las medidas agregadas de pobreza (MAP)

En el estudio de la pobreza se requiere distinguir entre métodos de medición de pobreza y medidas de pobreza. Se parte de la distinción clásica de Sen (1981 y 1992) entre identificación (quién es pobre y quién no lo es) y agregación, con lo que se obtiene, en el ámbito social, indicadores de pobreza. En dicho contexto, una vez aplicado un método de medición de pobreza y realizada la identificación (quién es pobre y quién no lo es), la primera medida agregada de pobreza que normalmente se calcula es la incidencia social, que expresa la proporción de personas pobres. La incidencia (H) es igual al número de personas pobres (q) dividida entre el número de personas que integran la población (n), en nomenclatura $H=q/n$. Es la más elemental de las medidas de pobreza, y al estandarizar por la población total hace comparable la medida de pobreza en unidades de diferente tamaño.

Más allá de esta medida, que se calcula prácticamente en todos los ámbitos en que se aplica un método de medición de pobreza, es relevante conocer cuán amplia y profunda es la pobreza en la sociedad en cuestión. Una forma de resolver esta cuestión consiste en medir en qué grado es pobre cada uno de los hogares o individuos identificados como tales, y su posterior agregación. Así, la intensidad (I)

o brecha de la pobreza, que es la segunda medida agregada de pobreza que se expone, expresa la distancia al umbral, estandarizada por el umbral mismo, de las personas respecto de la norma (brecha de pobreza). Equivale al promedio ponderado de las brechas de pobreza de los hogares (usando como ponderador el tamaño del hogar) o, alternativamente, al promedio simple de las brechas de la pobreza de los individuos pobres. Su rango es de -1 a +1, y se adoptan valores negativos entre los no pobres. Cuando la persona está en el umbral normativo, la intensidad es igual a 0.

En otras palabras, la intensidad media de la pobreza corresponde a la masa carencial por persona pobre o masa carencial per cápita de los pobres. Si dicha medida se multiplica por la incidencia, se obtiene la tercera medida de pobreza, la incidencia equivalente (HI), que en nomenclatura es $HI=(q/n)*I$. Esta corresponde a una incidencia estandarizada por la intensidad media, que hace comparables unidades geográficas con composiciones diferentes de la pobreza y con diferentes tamaños poblacionales. La incidencia equivalente permite ordenar unidades geográficas o grupos sociales de más a menos pobreza.

Por su parte, si la medida de intensidad media se multiplica por el número de pobres, se obtiene la cuarta medida agregada de pobreza, que es la masa carencial total que expresa el número de pobres equivalentes (ql), es decir, un número de pobres homogeneizado, cuya intensidad de pobreza es igual a 1. En nomenclatura es $ql=q*I$. En el análisis de la distribución geográfica y por estratos de la pobreza, y en la política de asignación de recursos de lucha contra la pobreza, el concepto de pobres equivalentes resulta de gran utilidad. En el presente trabajo se utilizan las cuatro medidas agregadas de pobreza previamente descritas para efectuar comparaciones entre entidades federativas y entre estratos de pobreza.

D. Aplicación del método de medición integrada de la pobreza (MMIP) para México

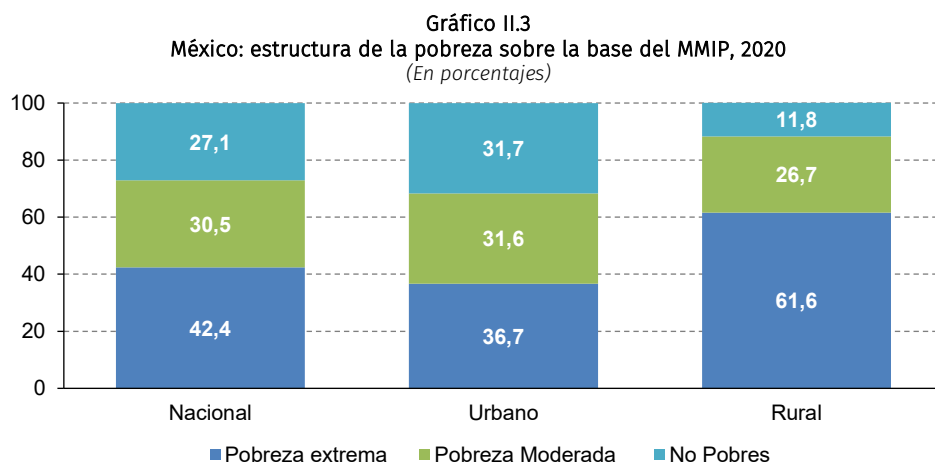
A continuación se presentan los resultados de aplicar el método de medición integrada de la pobreza (MMIP) en México utilizando, como ya se ha mencionado, los ingresos de los hogares ajustados a cuentas nacionales provenientes de la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares de 2020. Los resultados se desagregan por localidades urbanas y rurales, por entidad federativa, por estratos (bajo la estratificación presentada en una sección anterior), y por componentes y subcomponentes del MMIP. A fin de obtener una comparación más detallada, también se calculan las medidas agregadas de incidencia de la pobreza (H), intensidad de la pobreza (I), la incidencia equivalente (HI) y los pobres equivalentes (ql), que también se han presentado en la sección previa. Además, y con la advertencia de que los resultados de 2020 no son plenamente comparables con los de años anteriores, se analiza la evolución 2016-2018-2020.

1. Niveles de pobreza y pobreza extrema en México en 2020

La aplicación del método de medición integrada de la pobreza en México (MMIP) da como resultado que la incidencia de la pobreza en el país ascendió al 72,9%⁵ en 2020 (casi tres cuartas partes de la población). Esta estimación es superior a la que se calcula por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el Banco Mundial (BM) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), así como por muchos investigadores mexicanos, que elaboran imágenes muy diferentes de la pobreza en México. Según el CONEVAL y la CEPAL, menos de la mitad de los mexicanos son pobres (41,9 % y 41,5%, respectivamente). Para el Banco Mundial y el PNUD, el nivel de pobreza en México es de alrededor del 5%. Como se ha expuesto en secciones previas, las grandes diferencias provienen de diversas consideraciones conceptuales y metodológicas, y en este capítulo se sostiene que los cálculos correctos de pobreza son los obtenidos con el MMIP, a partir del cual se estima también que la pobreza extrema afectaba al 42,9% en 2020, un nivel muy superior al que estiman el CONEVAL y la CEPAL (7% y 10,6%, respectivamente).

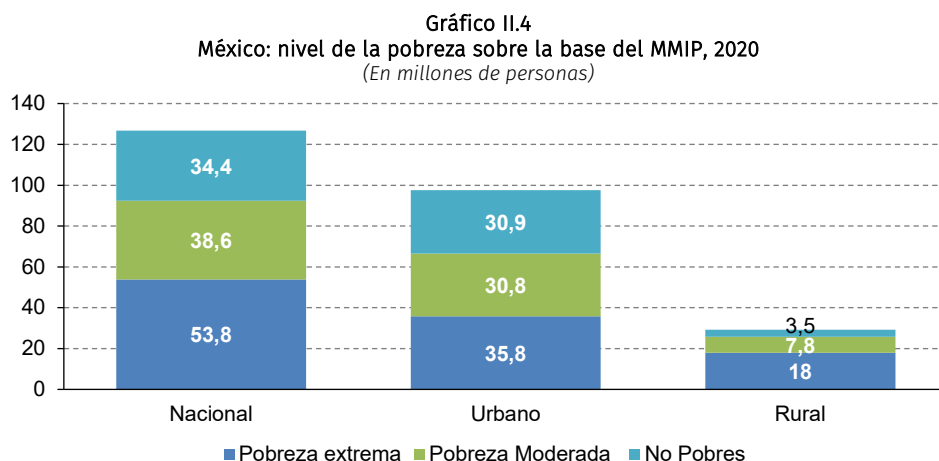
⁵ Los cálculos se realizaron ajustando los ingresos al Sistema de Cuentas Nacionales y cuando no se hace este ajuste (la práctica más generalizada), el nivel de pobreza resultante de aplicar el MMIP es superior a las cuatro quintas partes.

Al desagregar los cálculos entre medio urbano⁶ (localidades de 2.500 habitantes y más) y rural (menos de 2.500 habitantes), surgen dos panoramas muy contrastantes. Mientras que el 68,3% (más de dos terceras partes) de la población urbana era pobre (ya sea pobre extremo o pobre no extremo), el 88,3% (casi 9 de cada 10 personas) de la población rural era pobre. El contraste se acentúa en el caso de la pobreza extrema; mientras que el 36,7% (más de un tercio) de la población urbana era pobre extrema, el 61,6% (cerca de dos terceras partes) de la población rural era pobre extrema. Esto conduce a la conclusión de que México es un país con predominio de pobreza en el medio urbano, y un país con predominio de pobreza extrema en el medio rural (véase el gráfico II.3).



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH), 2020.

El análisis por número de personas pobres muestra que en México predomina la pobreza urbana en términos absolutos. De la población en condición de pobreza a nivel nacional, que asciende a 92,4 millones según el MMIP, solo 66,6 millones viven en localidades urbanas. En el caso de la pobreza extrema, de 53,8 millones de personas que viven en dicha condición, 35,8 millones habitan en ámbitos urbanos (véase el gráfico II.4). En un país mayoritariamente urbano, la distribución urbano-rural de los grupos de acuerdo con su condición de pobreza evidencia con claridad la desigualdad campo-ciudad. El 72,1% de la población pobre del país vive en localidades urbanas. En el caso de la pobreza extrema el 66,5%, y en el caso de la pobreza moderada, el 79,8% habita en ámbitos urbanos (véase el cuadro II.2).



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH), 2020.

⁶ México es predominantemente urbano, con un 77% de su población en ese medio en 2020.

Cuadro II.2
México: distribución intragrupo por condición de pobreza con base en el MMIP según zona de residencia, 2020
(En porcentajes)

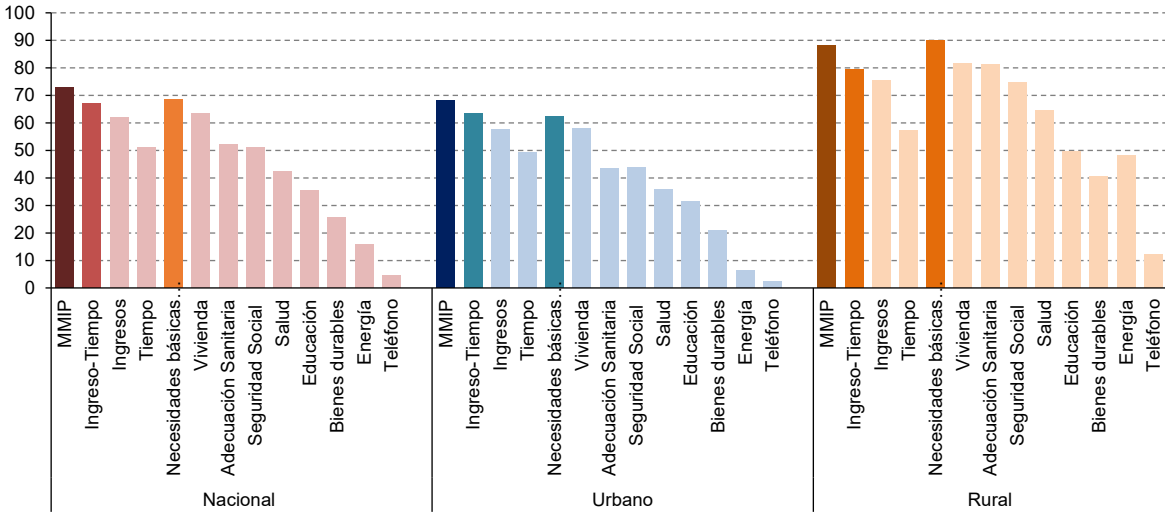
	Pobreza extrema	Pobreza moderada	No pobres	Población total
Urbano	66,5	79,8	89,8	76,9
Rural	33,5	20,2	10,2	23,1
Nacional	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH), 2020.

2. Presencia relativa de la incidencia de la pobreza total en los componentes y subcomponentes del MMIP según ámbitos nacional, urbano y rural en 2020

Como se señaló en una sección anterior, el indicador de pobreza del MMIP se construye a partir de componentes y subcomponentes. En el gráfico II.5 se muestra la incidencia de la pobreza para cada uno de sus tres componentes elementales (ingreso, tiempo y necesidades básicas insatisfechas), sus dos componentes finales (IT y NBI), y los ocho subcomponentes del componente de NBI (vivienda, bienes durables, adecuación sanitaria, energía, teléfono, educación, salud y seguridad social) a nivel nacional, urbano y rural. Se observa que, tanto a nivel nacional como en el entorno urbano, la mayor presencia de pobreza/carencia se da en el indicador integrado MMIP, pero en el entorno rural la mayor presencia se da en el componente de necesidades básicas insatisfechas. En el otro extremo, con la menor incidencia en ambos medios y por tanto también a nivel nacional, se encuentra la pobreza/carencia de teléfono, seguida como la segunda más baja la correspondiente a la carencia de energía en lo urbano, y la de bienes durables en lo rural.

Gráfico II.5
México: incidencia de la pobreza total por componentes y subcomponentes del MMIP y según medio urbano y rural, 2020
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH), 2020.

En el entorno urbano, en la mayoría de los componentes las incidencias de pobreza son menores al 50% y ninguna supera el 70%. Mientras, en el entorno rural son varios los componentes y subcomponentes que superan el 70%. En los tres ámbitos —nacional, urbano y rural—, el subcomponente de necesidades básicas insatisfechas en peor situación es el de vivienda, seguido no muy lejos por el de seguridad social y el de adecuación sanitaria. En el espacio rural, la mayor parte de los subcomponentes

tienen incidencias superiores al 50%, con excepción en el teléfono, la energía y la educación. En el gráfico II.5 se evidencia el contraste entre la incidencia de los medios urbano y rural, ya que en todos los componentes y subcomponentes existen mayores carencias en lo rural, y las diferencias más significativas son las correspondientes a los subcomponentes de energía y teléfono, seguidos de los contrastes en bienes durables, adecuación sanitaria, salud y seguridad social.

En el cuadro II.3 se observan los valores absolutos en millones de personas según la incidencia/carencia para cada componente y subcomponente del MMIP. También se aprecia el contraste en la participación relativa de la población en los entornos urbano y rural. Teniendo en cuenta que la distribución urbano-rural del país corresponde al 76,9% frente al 23,1%, se advierte que la incidencia del indicador agregado MMIP se reparte de una manera similar, aunque un poco menos concentrada en el entorno urbano, y lo mismo ocurre con el componente de Ingreso-tiempo. La incidencia por el componente de NBI es, por su parte, la menos concentrada en lo urbano, y por contraparte en lo rural se encuentra un porcentaje mayor de carenciados en dicho componente. Más aún, la distribución de algunos de los subcomponentes de NBI tienen aún mayor concentración en lo rural, y en ello destacan energía y teléfono, donde el 70,1% y el 59,3% de los carenciados son pobladores rurales. Salvo en vivienda y educación, en los demás rubros de necesidades básicas insatisfechas el medio rural es el lugar de residencia de poco más de un tercio de la población carenciada.

Cuadro II.3
México: total de personas en pobreza por componentes y subcomponentes del MMIP y participación relativa según medio urbano y rural, 2020
(En millones y porcentajes)

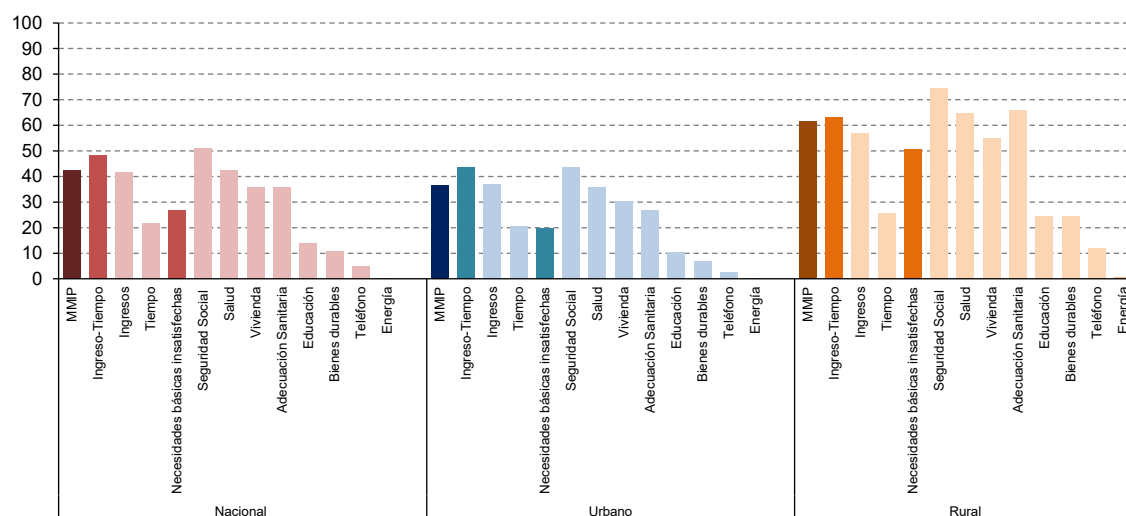
	Personas en pobreza (en millones)			Participaciones relativas (en porcentajes)		
	Nacional	Urbano	Rural	Nacional	Urbano	Rural
MMIP	92,4	66,6	25,8	100	72,1	27,9
Ingreso-tiempo	84,9	61,7	23,3	100	72,7	27,4
Ingresos	78,4	56,3	22,1	100	71,8	28,2
Tiempo	64,6	47,9	16,7	100	74,1	25,9
Necesidades básicas insatisfechas	87	60,7	26,3	100	69,8	30,2
Vivienda	80,5	56,7	23,9	100	70,4	29,7
Adecuación sanitaria	66,1	42,4	23,7	100	64,1	35,9
Seguridad social	64,5	42,6	21,8	100	66	33,8
Salud	53,7	34,8	18,9	100	64,8	35,2
Educación	45,1	30,6	14,5	100	67,8	32,2
Bienes durables	32,3	20,4	11,9	100	63,2	36,8
Energía	20,1	6	14,1	100	29,9	70,1
Teléfono	5,9	2,4	3,5	100	40,7	59,3
Población total	126,8	97,5	29,3	100,0	76,9	23,1

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH), 2020.

3. Presencia relativa de la incidencia de la pobreza extrema en los componentes y subcomponentes del MMIP según ámbitos nacional, urbano y rural en 2020

En el gráfico II.6 se muestra que de los componentes del MMIP, las incidencias de pobreza extrema más altas se observan en todos los entornos (nacional, urbano y rural) en el componente combinado de Ingreso-tiempo, superando incluso el valor del indicador integrado MMIP. A su vez, se hallan en lo urbano y en lo nacional las incidencias más bajas en el componente de NBI, aunque no ocurre así en lo rural, donde dicho componente es el segundo más alto. Como se aprecia, estos ordenamientos son diferentes a los de la pobreza total detallados en el inciso anterior.

Gráfico II.6
México: incidencia de la pobreza extrema por componentes y subcomponentes del MMIP
y según medio urbano y rural, 2020
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH), 2020.

En cuanto a los subcomponentes de NBI, la incidencia de pobreza extrema más alta se registra, en ambos medios, en el de seguridad social. Esto se debe a que esta es una variable dicotómica, por lo que la incidencia de pobreza extrema es la misma que la incidencia de pobreza. El segundo valor más alto de incidencia de pobreza extrema corresponde al de salud en lo nacional y en lo urbano. En el ámbito rural este indicador ocupa el tercer lugar, superado únicamente por el de adecuación sanitaria. Los componentes de energía y teléfono presentan, nuevamente, las más bajas incidencias. Las participaciones relativas urbano-rurales muestran que las mayores disparidades con respecto a la distribución del indicador integrado MMIP se dan en el componente de necesidades básicas insatisfechas, y en lo particular en los subcomponentes de energía y teléfono, ítem donde más de la mitad de los pobres extremos son habitantes de lo rural.

Cuadro II.4
México: total de personas en pobreza extrema por componentes y subcomponentes del MMIP y participación relativa
según medio urbano y rural, 2020
(En millones y porcentajes)

	Millones de personas en pobreza extrema			Participaciones relativas en porcentajes		
	Nacional	Urbano	Rural	Nacional	Urbano	Rural
MMIP	53,8	35,7	18	100	66,4	33,5
Ingreso-tiempo	61,1	42,6	18,5	100	69,7	30,3
Ingresos	52,6	36	16,6	100	68,4	31,6
Tiempo	27,4	19,9	7,5	100	72,6	27,4
Necesidades básicas insatisfechas	34,1	19,3	14,8	100	56,6	43,4
Seguridad Social	64,5	42,6	21,8	100	66	33,8
Salud	53,7	34,8	18,9	100	64,8	35,2
Vivienda	45,5	29,5	16,1	100	64,8	35,4
Adecuación sanitaria	45,3	26	19,3	100	57,4	42,6
Educación	17,3	10,1	7,2	100	58,4	41,6
Bienes durables	13,8	6,7	7,1	100	48,6	51,4
Teléfono	5,9	2,42	3,5	100	41	59,3
Energía	0,3	0,07	0,2	100	23,3	66,7
Población total	126,8	97,5	29,3	100	76,9	23,1

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2020, 2021.

4. Medidas agregadas de pobreza por componente del MMIP y ámbito nacional, urbano y rural en 2020

En el cuadro II.5 se presentan las medidas agregadas de pobreza para el MMIP y sus componentes, en los ámbitos nacional, urbano y rural, correspondientes al año 2020. La incidencia a nivel nacional corresponde a 0,729 o al 72,9%. En aras de una mejor comprensión de las medidas hay que recordar que en el país habitan 126,8 millones de personas (97,5 millones en el medio urbano y 29,3 millones en el medio rural). Agréguese a estas cifras que el MMIP estima la existencia de 92,4 millones de pobres en el país, de los cuales 66,6 millones habitan en el medio urbano y 25,8 millones en el medio rural. Si se divide 66,6 entre 25,8, se obtiene 2,6 veces o el 260%. Pero si se afirmara que hay 2,6 veces más pobreza en el medio urbano que en el rural, se cometería una inexactitud, porque estos dos números no se pueden comparar directamente; antes hay que estandarizarlos por la población de cada ámbito. Eso es lo que procede hacer con la incidencia (H), que en el medio urbano es de $66,6/97,5 = 0,683$ o el 68,3%, y en el rural de $25,8/29,3 = 0,898$ o el 89,8%. Ahora ya es posible comparar el 68,3% con el 89,8% y afirmar que la incidencia de la pobreza (H) es sustancialmente mayor en el medio rural que en el urbano: 21,5 puntos porcentuales, cifra mucho menor al 260% antes mencionado.

Cuadro II.5
México: medidas agregadas de pobreza, por estratos sociales, componentes del MMIP y ámbito nacional, urbano y rural, 2020
(I y HI están expresadas como fracciones; qI está expresada en millones de pobres equivalentes)

		Pobreza extrema				Pobreza moderada				Pobreza total				No pobres	
		H	I	HI	qI	H	I	HI	qI	H	I	HI	qI	H	I
Nacional	MMIP	0,424	0,536	0,227	28,8	0,305	0,166	0,051	6,4	0,729	0,381	0,278	35,2	0,271	-0,219
	Ingresos	0,415	0,610	0,253	32,1	0,203	0,182	0,037	4,7	0,618	0,469	0,290	36,8	0,382	-0,180
	Tiempo	0,216	0,646	0,139	17,7	0,294	0,146	0,043	5,4	0,510	0,358	0,182	23,1	0,490	-0,332
	Ingreso-tiempo	0,482	0,630	0,304	38,5	0,188	0,183	0,034	4,4	0,670	0,504	0,338	42,8	0,330	-0,235
	Necesidades básicas insatisfechas	0,269	0,486	0,131	16,6	0,417	0,163	0,068	8,6	0,686	0,290	0,199	25,2	0,314	-161
Urbano	MMIP	0,367	0,519	0,190	18,6	0,316	0,165	0,052	5,1	0,683	0,355	0,243	23,6	0,317	-0,222
	Ingresos	0,369	0,599	0,221	21,6	0,208	0,181	0,038	3,7	0,577	0,448	0,259	25,2	0,423	-0,187
	Tiempo	0,204	0,644	0,131	12,8	0,288	0,145	0,042	4,1	0,492	0,352	0,173	16,9	0,508	-0,345
	Ingreso-tiempo	0,437	0,620	0,271	26,4	0,195	0,182	0,036	3,5	0,633	0,485	0,307	29,9	0,368	-0,244
	Necesidades básicas insatisfechas	0,198	0,469	0,093	9,0	0,425	0,156	0,066	6,5	0,623	0,255	0,159	15,5	0,377	-0,164
Rural	MMIP	0,616	0,570	0,351	10,3	0,267	0,169	0,045	1,3	0,883	0,449	0,396	11,6	0,117	-0,191
	Ingresos	0,569	0,635	0,361	10,6	0,187	0,186	0,035	1,0	0,756	0,524	0,396	11,6	0,244	-0,142
	Tiempo	0,256	0,649	0,166	4,9	0,314	0,148	0,047	1,4	0,571	0,373	0,213	6,2	0,430	-0,285
	Ingreso-tiempo	0,632	0,653	0,413	12,1	0,164	0,186	0,031	0,9	0,796	0,577	0,443	13,0	0,204	-0,184
	Necesidades básicas insatisfechas	0,507	0,509	0,258	7,5	0,392	0,191	0,075	2,2	0,898	0,370	0,333	9,7	0,102	-0,122

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2020, 2021 [en línea] <https://www.inegi.org.mx/programas/enigh/nc/2020/>.

Incluso con el ajuste mencionado, la diferencia así calculada todavía no es precisa, porque se efectúa considerando una suma de personas pobres, pero de intensidades de pobreza desiguales. Esto se corrige al estandarizar el número de personas pobres por su intensidad, mediante la medida de pobres equivalentes (qI). Con ese fin, primero se debe calcular la intensidad. El valor de la intensidad (I) en el medio urbano en 2020 es 0,355, mientras que en el medio rural es de 0,449. Esto indica que la intensidad

de la pobreza en el medio rural es 26,5% mayor que la del medio urbano. Ahora hay que multiplicar la intensidad por el número de pobres para obtener el número de pobres equivalentes (ql). En el medio urbano el resultado es 23,6 millones de pobres equivalentes por 11,6 millones en el medio rural, relación que es ligeramente más del doble: 2,04.

Esta última comparación tampoco es la más adecuada. Se requiere combinar las dos estandarizaciones obtenidas: por una parte, la de tamaño, que se logró con la incidencia (H); y por otra, la de intensidad, por medio de los pobres equivalentes (ql). Esto se efectúa multiplicando la incidencia H por la intensidad, es decir, generando la incidencia equivalente (HI). Los valores de la incidencia equivalente en el medio urbano y rural corresponden a 0,243 y 0,396, respectivamente. La conclusión es tajante: la masa carencial rural como proporción de su propia población en situación normativa igualitaria, es mucho más alta (1,63 veces más) que en el medio urbano. En el cuadro II.5 se presenta también la incidencia y la intensidad de la población no pobre (pero no su incidencia equivalente), que arrojan valores negativos. Son brechas negativas o plus-satisfacción que habría que considerar en el análisis de la desigualdad, tema que rebasa los límites de este trabajo.

El análisis por componentes del MMIP muestra que las intensidades más altas de pobreza extrema se detectan, tanto en el medio urbano como en el rural, en el componente simple de ingreso y en el combinado Ingreso-tiempo. En ambos casos, los valores de la intensidad media son mayores en lo rural. Como es obvio, los valores de la intensidad en la pobreza extrema son más altos que en la pobreza no extrema (moderada), en la cual las brechas más altas se encuentran en el componente de ingreso y en el de Ingreso-tiempo, pero en lo urbano el valor más alto entre los tres componentes elementales del MMIP se presenta en el tiempo, tanto en lo urbano (0,644) como en lo rural (0,649). Este es un resultado cuya explicación requeriría más análisis. La incidencia equivalente (masa carencial per cápita) es la medida agregada adecuada para ordenar conjuntos de personas en función de su pobreza, ya que mide la masa carencial estandarizada por tamaño y por intensidad de la pobreza. Por su parte, los pobres equivalentes (medida que solo está estandarizada por intensidad, pero no por tamaño, y mide la masa carencial absoluta) conforman la medida adecuada para ordenar dichos conjuntos en términos de los recursos que requieren para reducir la pobreza.

5. Evolución de los principales indicadores de pobreza en 2016-2020

En años pares, el INEGI elabora la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH), herramienta para medir la pobreza y la desigualdad del ingreso y el gasto de los hogares en México. Las ENIGH, encuestas muy largas y complejas, son levantadas en campo durante 3 meses. La de 2020 se completó del 21 de agosto al 28 de noviembre. Las preguntas sobre ingresos y gastos a las personas se refieren a los de cada uno de los 6 meses anteriores y el INEGI reporta ingresos (y gastos) trimestrales, dividiendo la suma de los 6 meses entre dos. Se interpreta que esos ingresos se refieren al tercer trimestre del año porque los ingresos en los meses de julio a septiembre son los únicos que se captan para todos los entrevistados.

La comparación de resultados intertemporales supone la homogeneidad de la fuente y su plena comparabilidad. Pero 2020, año en que se levantó la más reciente ENIGH, es un año con muchas peculiaridades debido a la pandemia por COVID-19, situación que puede afectar la comparabilidad con las encuestas de años anteriores. En 2020 hubo una estacionalidad diferente a la de los años previos a la pandemia, porque el mayor confinamiento se llevó a cabo en el segundo trimestre, lo que provocó una caída inusual de la actividad económica y de los ingresos (y gastos) de la población. Ya para el tercer trimestre, el que centralmente capta la ENIGH, se constataba una recuperación importante porque se autorizó la reapertura de actividades en muchas ramas. Por ello, la ENIGH 2020 no captó el peor momento de la recesión provocada por la pandemia y el confinamiento. Lo que se compara realmente con las ENIGH son las situaciones de los terceros trimestres, algo que se debe tener presente en lo que sigue. El ingreso por persona de los hogares en 2020 fue del 4,5% menor al de 2018.

La incidencia de la pobreza total a nivel nacional pasó del 72,5% en 2016 al 72,9% en 2018, un incremento apenas perceptible (4 décimas de punto porcentual). Mientras, entre 2018 y 2020 se mantuvo constante en 72,9% (véase el cuadro II.6). La intensidad de la pobreza en el país había disminuido también muy levemente de 2016 a 2018 (de 0,373 a 0,371), pero entre 2018 y 2020 aumentó (2,7%) más de lo que había bajado (de 0,371 a 0,381). Esta diferencia de trayectoria se explica porque la estructura de la pobreza cambió

de manera inversa entre ambos subperíodos: en el primero baja el peso relativo de la pobreza extrema (que desciende del 40,9% al 40,6%) y se eleva el de la pobreza moderada (que pasa del 31,6% al 32,3%), mientras que en el segundo subperíodo sucede al revés: sube la incidencia de pobreza extrema del 40,6% al 42,4% y baja la incidencia de la pobreza moderada del 32,3% al 30,5%. La incidencia equivalente también refleja estos movimientos: se mantiene entre 2016 y 2018 en 0,270 (por los movimientos opuestos de la incidencia, que sube, y la intensidad, que baja). En cambio, la incidencia equivalente asciende entre 2018 y 2020 (de 0,270 a 0,278) como reflejo de una incidencia constante y una intensidad al alza.

Cuadro II.6
México: evolución de la pobreza 2016-2018-2020 con el MMIP, 2016-2020

Indicadores	Población (en millones)			Incidencia (H)			Intensidad (I)			Incidencia equivalente (HI)		
	2016	2018	2020	2016	2018	2020	2016	2018	2020	2016	2018	2020
Estratos del MMIP												
a. Pobreza muy alta	27,6	27,7	30,3	0,229	0,224	0,239	0,628	0,630	0,627	0,144	0,141	0,150
b. Pobreza alta	21,8	22,6	23,4	0,181	0,183	0,185	0,417	0,416	0,418	0,075	0,076	0,077
c. Pobreza extrema (a+b)	49,4	50,3	53,8	0,409	0,406	0,424	0,535	0,534	0,516	0,219	0,217	0,227
d. Pobreza moderada	38,2	40,0	38,6	0,316	0,323	0,305	0,163	0,165	0,166	0,052	0,053	0,051
e. Pobreza Total (c+d)	87,6	90,3	92,4	0,725	0,729	0,729	0,373	0,371	0,381	0,270	0,270	0,278
f. No Pobres	33,2	33,5	34,4	0,275	0,271	0,271	-0,21	-0,22	0,219	n.a.	n.a.	n.a.
Población total	120,8	123,8	126,8	1,000	1,000	1,000	0,213	0,212	0,219	n.a.	n.a.	n.a.
Componentes del MMIP												
Ingreso-tiempo	79,1	81,7	84,9	0,655	0,660	0,670	0,485	0,486	0,504	0,318	0,321	0,338
Ingreso	71,0	73,8	78,4	0,588	0,596	0,618	0,449	0,448	0,469	0,264	0,267	0,290
Tiempo	69,6	70,6	64,6	0,576	0,570	0,510	0,353	0,350	0,358	0,203	0,200	0,182
NBI	85,0	86,8	87,0	0,704	0,701	0,686	0,298	0,293	0,290	0,210	0,205	0,199

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH), 2016 [en línea] <https://www.inegi.org.mx/programas/enigh/nc/2016/>; Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH), 2018 [en línea] <https://www.inegi.org.mx/programas/enigh/nc/2018/>; y Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2020, 2021 [en línea] <https://www.inegi.org.mx/programas/enigh/nc/2020/>.

Los movimientos de la incidencia de pobreza a nivel nacional se explican por los cambios de los tres componentes elementales del MMIP: ingreso, tiempo y necesidades básicas insatisfechas. Así, en el período 2016-2018 la incidencia de pobreza en el indicador integrado MMIP avanza 4 décimas, como resultado del alza de la incidencia en el componente de ingreso en 8 décimas, y las bajas de incidencia en el componente de tiempo en 6 décimas y de necesidades básicas insatisfechas en 3 décimas. Entre 2018 y 2020 la incidencia de pobreza en el indicador integrado MMIP se mantiene constante como resultado del movimiento opuesto de la incidencia en el componente de ingreso, que sube 2,2 puntos porcentuales (del 59,6% al 61,8%) y la baja de 1,5 puntos porcentuales de incidencia en el componente de necesidades básicas insatisfechas y de 6 puntos porcentuales en la incidencia en el componente de tiempo, este último por efecto de la pandemia: al caer el tiempo de trabajo, la gente dispone de más tiempo libre, aunque de manera forzada.

El aumento de la incidencia en el componente de ingreso del MMIP es similar al reportado por el CONEVAL de 2 puntos porcentuales (del 41,9% al 43,9%). Además, en el MMIP la intensidad en el componente de ingreso subió de 0,448 a 0,469 y la incidencia equivalente en el mismo componente pasó

de 0,267 a 0,290 (incremento del 8,6%). La caída 2018-2020 del 4,5% reportada por el INEGI en el ingreso per cápita se manifestó en un desplome del 8,6% en la incidencia equivalente en el componente de ingreso, que es la mejor aproximación a su impacto en la pobreza de ingresos. En cambio, el aumento de la incidencia equivalente en el indicador integrado MMIP fue de solo el 3%, a raíz de la caída de la incidencia equivalente en los componentes de tiempo y de necesidades básicas insatisfechas.

6. Pobreza por entidades federativas en 2020

Las entidades federativas de México (31 estados y la capital, Ciudad de México, CDMX) son muy heterogéneas en tamaño demográfico y en condiciones de vida, y lo han sido desde mucho tiempo atrás. La ordenación resultante de las entidades federativas basada en la incidencia de la pobreza total no presenta sorpresas en los extremos (véase el cuadro II. 7). Al igual que la ordenación según índice de marginación de Coplamar con datos del Censo de Población de 1970, 50 años después, en 2020, Chiapas, Guerrero y Oaxaca siguen siendo las entidades federativas peor situadas y, en el otro extremo, la Ciudad de México (CDMX) y Nuevo León continúan entre las mejor situadas. Hay estados que han cambiado mucho su ubicación, como Veracruz, que hoy es el cuarto peor situado, mientras que en 1970 se hallaba alrededor de la mitad de la lista; o Querétaro que pasó del sexto más marginado al lugar 21.

Cuadro II.7
México: incidencia de la pobreza extrema y la pobreza total por entidad federativa a partir del MMIP en 2020
(En porcentajes)

Entidad federativa	Pobreza extrema	Pobreza total	No pobres	Total
Chiapas	75,8	91,0	9,0	100
Guerrero	64,7	86,8	13,2	100
Oaxaca	63,6	86,6	13,4	100
Veracruz	57,1	83,3	16,7	100
Tlaxcala	56,9	82,9	17,1	100
Puebla	60,2	82,7	17,3	100
Hidalgo	49,9	78,7	21,3	100
Tabasco	51,7	78,5	21,5	100
Michoacán	43,9	78,5	21,5	100
Morelos	48,2	77,7	22,3	100
Yucatán	46,2	76,5	23,5	100
Guanajuato	39,5	76,0	24,0	100
Zacatecas	43,8	76,0	24,0	100
Quintana Roo	46,3	75,6	24,4	100
Campeche	49,1	75,5	24,5	100
México	46,3	74,7	25,3	100
San Luis Potosí	42,8	74,1	25,9	100
Nacional	42,4	72,9	27,1	100
Durango	37,4	72,0	28,0	100
Tamaulipas	35,6	71,4	28,6	100
Jalisco	30,5	67,5	32,5	100
Querétaro	31,5	66,6	33,4	100
Nayarit	29,3	64,0	36,0	100
Aguascalientes	26,4	63,9	36,1	100
Sinaloa	26,1	63,5	36,5	100
Baja California Sur	29,9	63,4	36,6	100
Colima	27,2	63,3	36,7	100
Baja California	25,4	63,0	37,0	100
Coahuila	25,4	62,5	37,5	100
Chihuahua	25,3	61,1	38,9	100
Sonora	26,6	60,1	39,9	100
Ciudad de México (CDMX)	28,2	58,8	41,2	100
Nuevo León	22,1	56,4	43,6	100

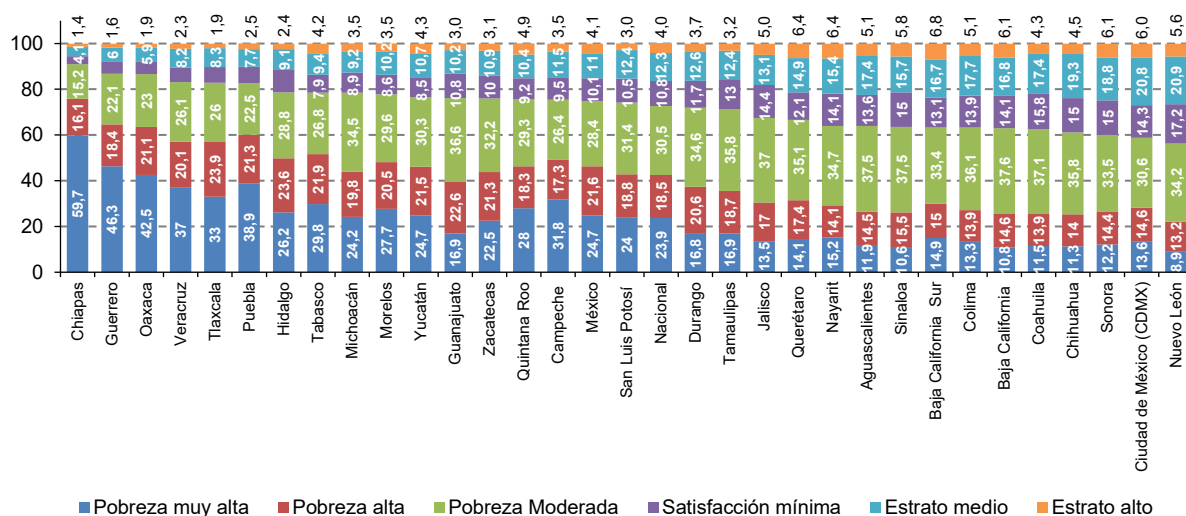
Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2020, 2021 [en línea] <https://www.inegi.org.mx/programas/enigh/nc/2020/>.

Así, se puede observar que los valores de la incidencia de pobreza según el MMIP van desde el 91% en Chiapas hasta el 56,4% en Nuevo León, un rango de 34,6 puntos porcentuales. En la ordenación equivalente con datos del CONEVAL los valores van desde el 75,5% en Chiapas hasta un 22,5% en Baja California, un rango de 53 puntos porcentuales de diferencia, mucho mayor al del MMIP. La ordenación de entidades federativas con el MMIP arroja algunas fuertes diferencias con la de CONEVAL, la más notable de las cuales es la ubicación de la Ciudad de México (CDMX), que el CONEVAL sitúa en el decimotercer mejor sitio, mientras que con el MMIP se halla en el segundo mejor sitio, solo con mayor incidencia que Nuevo León. La explicación principal deriva de una las deficiencias del método del CONEVAL o MMOP (método de medición oficial de la pobreza), consistente en que la presencia de una carencia basta para clasificar a un hogar/persona como carente en la dimensión de carencias sociales. La población económicamente activa (PEA) de la Ciudad de México tiene una fuerte presencia del sector terciario y, por ello, una menor cobertura de la seguridad social que muchas entidades del norte del país. De ahí que este indicador obtenga mayor incidencia de carencias entre los del CONEVAL.

A partir de la incidencia de pobreza extrema y de pobreza, es posible clasificar a las entidades federativas en una tipología. En primer lugar estarían aquellas entidades federativas en las que la mayoría poblacional son los pobres extremos, que corresponde a 18 entidades federativas, desde Chiapas hasta Durango. En un segundo grupo estarían las entidades federativas con mayoría de su población en pobreza moderada, donde se hallan 6 entidades federativas, y el restante grupo de 8 entidades federativas con mayoría de su población no pobre.

En el gráfico II.7 se despliega la estratificación social del MMIP por tres estratos de pobreza: muy alta, alta y moderada, y tres estratos de no pobres: satisfacción mínima, estrato medio y estrato alto. Entre los tres estratos de no pobres, el de mayor presencia numérica es con amplitud el estrato medio. Así ocurre en 28 entidades federativas y solo en cuatro predomina el de satisfacción mínima (Hidalgo, Guanajuato, Tamaulipas y Jalisco). Se observa una gran heterogeneidad en la distribución por estratos de la población en las entidades federativas. Las entidades federativas situadas en el peor extremo son Chiapas y Guerrero, con presencias totales de los no pobres del 9,0% y del 13,2%; mientras que las dos del extremo superior son la Ciudad de México y Nuevo León, con participaciones de los no pobres muy significativas: el 41,2% y el 43,6% respectivamente.

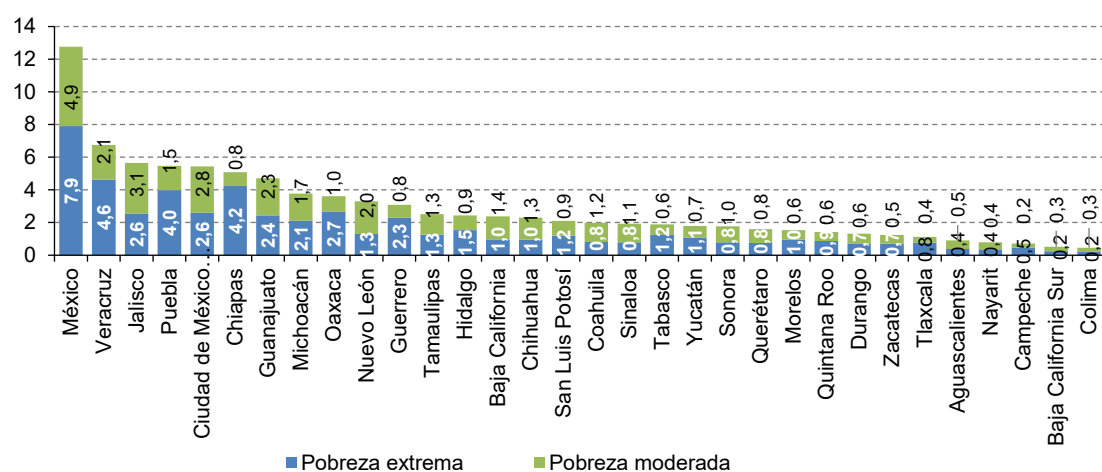
Gráfico II.7
México: estructura social según el MMIP, tres estratos de pobres y tres de no pobres por entidad federativa, 2020
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2020, 2021 [en línea] <https://www.inegi.org.mx/programas/enigh/nc/2020/>.

En el gráfico II.8 se aprecia el ordenamiento por el número de personas pobres y pobres extremos. El Estado de México es, holgadamente, la entidad federativa con el mayor número de pobres y de pobres extremos. La razón de ello es que es, también con amplia distancia, la entidad federativa más poblada, lo que se conjuga con sus valores de incidencia de pobreza, ya sea extrema o moderada, que están ligeramente por arriba de la media nacional. En el gráfico II.8 se muestra que el orden de las entidades federativas es diferente al que se deriva de la incidencia. Por ejemplo, Veracruz tiene la segunda población pobre más alta, es segunda en pobreza extrema y una de las más altas en pobreza moderada, mientras que Chiapas se sitúa en el sexto sitio en número de pobres y el segundo en pobres extremos. En siete entidades federativas (Estado de México, Veracruz, Jalisco, Puebla, la Ciudad de México, Chiapas y Guanajuato) se concentra la mitad de los pobres del país, y en 12 entidades federativas (sumando Michoacán, Oaxaca, Nuevo León, Guerrero y Tamaulipas) se localiza poco más de los dos tercios (67,3%).

Gráfico II.8
México: ordenación de las entidades federativas con base en el total de pobres y pobres extremos según el MMIP, 2020
(En millones)



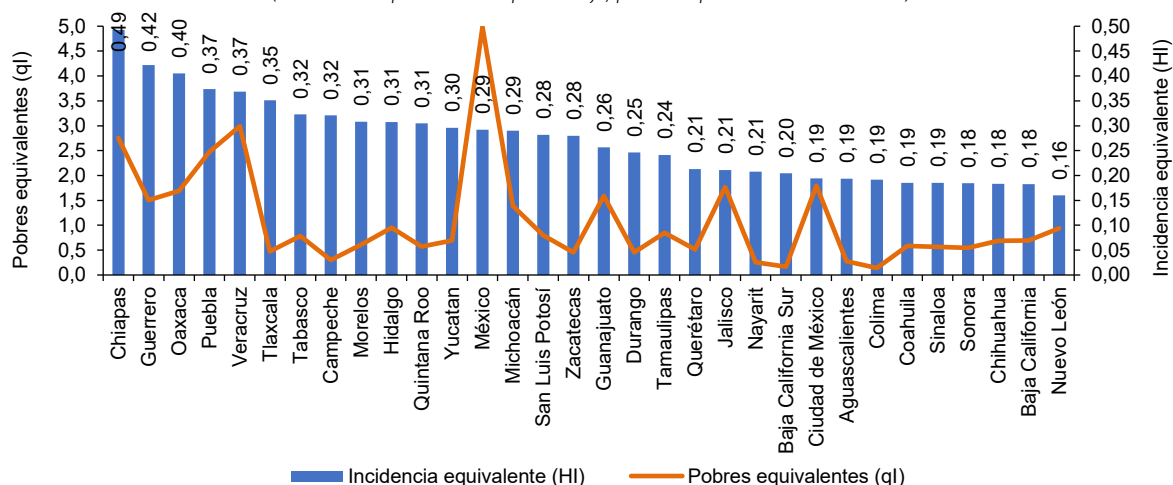
Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2020, 2021 [en línea] <https://www.inegi.org.mx/programas/enigh/nc/2020/>.

El análisis por ámbitos refleja que, en el medio rural, en 24 entidades federativas predomina la pobreza extrema. En su mayoría (19), la pobreza extrema representa incluso más del 50% de la población. En las 8 entidades federativas restantes es predominante la pobreza moderada (Coahuila, Sonora, Nuevo León, Colima, Aguascalientes, Jalisco, Nayarit y Baja California). Considerando el ámbito rural, en todas las entidades federativas la población en condición no pobre es minoría. Por su parte, en el ámbito urbano la pobreza extrema predomina en 16 entidades federativas, con incidencias que van del 65,7% (casi dos tercios) en Chiapas, hasta 35,8% en Zacatecas (poco más de un tercio). En tres entidades federativas predomina la pobreza moderada (Tamaulipas, Durango y Jalisco), mientras que en las restantes trece entidades federativas la población no pobre es mayoría, con valores que van desde el 35,3% en San Luis Potosí hasta el 44,8% en Nuevo León.

Como se señaló, ni la incidencia ni el número de pobres son las maneras adecuadas para ordenar a las entidades federativas. Lo más apropiado es estandarizarlas por su intensidad, para obtener así la incidencia equivalente (HI) y los pobres equivalentes (qI). Por ello, se ordenaron las entidades federativas según los valores de dichas medidas agregadas de pobreza. Se detectó una baja correlación en la ordenación incidencia equivalente (HI) y por pobres equivalentes (qI), que se evidencia en la forma diferente que tienen entre sí la gráfica de barras y la de línea en el gráfico II.9, lo que es debido a que en los pobres equivalentes pesa mucho el tamaño poblacional respectivo. Chiapas y Guerrero ocupan el primero y segundo lugar en incidencia equivalente, lo que también ocurre cuando se analizan por separado las poblaciones urbana y rural. En el otro extremo, en los últimos lugares en incidencia equivalente se ubican Baja California y Nuevo León. El rango de variación por entidad federativa en la incidencia equivalente va desde 0,49 en Chiapas hasta 0,16 en Nuevo León.

Por su parte, el lugar más alto en número de pobres equivalentes a nivel nacional es el Estado de México, seguido por Veracruz y Chiapas. En el ámbito urbano el orden también se inicia por el Estado de México, seguido por la Ciudad de México y Puebla, mientras que en el ámbito rural el lugar más alto en pobres equivalentes lo ocupa Chiapas, seguido de Veracruz y Oaxaca. El Estado de México ocupa el cuarto lugar. El rango de variación del número de pobres equivalentes va desde los 4,98 millones en el Estado de México hasta 0,14 millones en Colima.

Gráfico II.9
México: incidencia equivalente (HI) y pobres equivalentes (ql) según el MMIP de las entidades federativas, 2020
(Incidencia equivalente en porcentaje, pobres equivalentes en millones)



Fuente: Elaboración propia.

E. Propuestas de política derivadas de los hallazgos

A partir de los niveles de pobreza y pobreza extrema resultantes del MMIP, se deriva que la política de combate a la pobreza no puede focalizarse en un solo aspecto en un país donde tres cuartas partes de la población está afectado por esta. Tiene que ser universalista y referirse a todos los pobres, tanto los que viven en pobreza extrema como los que se sitúan en pobreza moderada. La política en este terreno tiene que llevarse a cabo tanto en el medio urbano como en el rural. Aunque el objetivo a mediano y largo plazo debe ser la erradicación total de la pobreza en ambos medios, a corto y mediano plazo la disminución de la desigualdad en las condiciones de vida en ambos medios debe ser prioritaria.

Aunque el objetivo de la presente investigación no ha sido explicar los niveles observados de pobreza, dada la magnitud abrumadora del problema, este tendrá que atacarse tanto influyendo en la distribución del ingreso y la riqueza (que está muy concentrada en el país) como fomentando la actividad económica (que ha estado estancada durante varias décadas). Llama la atención que el contraste entre el ámbito rural y el urbano en el componente de necesidades básicas Insatisfechas del MMIP sea mayor que en otros componentes del MMIP, por su implicación sobre el énfasis en política social (incluyendo adecuación sanitaria) que la política de lucha contra la pobreza requiere en lo rural.

El indicador de número de pobres equivalentes debe ser la guía para la asignación de recursos a la política de combate contra la pobreza. Si se deja a un lado, de momento, el objetivo a corto-mediano plazo de reducir la desigualdad rural-urbana, cada unidad político-administrativa, debe de contar con fondos para esta política, cuya proporción del total nacional sea igual al cociente entre el número de pobres equivalentes de dicha unidad, es decir, su masa carencial, y el número de pobres equivalentes a nivel nacional, o sea, la masa carencial nacional. Con esta regla y todas las mediciones realizadas en este trabajo, es posible calcular el costo total de erradicación de la pobreza, que puede distribuirse en el tiempo para hacer un plan de erradicación de la pobreza existente en 2020 a 10 o más años. En virtud de

la desagregación por entidad federativa (en sus respectivas porciones urbanas y rurales), el plan puede desagregarse con gran detalle territorial.

El combate, por separado, de la pobreza extrema y la pobreza moderada presenta muchos problemas que lo hacen desaconsejable. En primer lugar, como se demostró ampliamente en la valoración del programa Progres-Oportunidades-Prospera, la focalización no funciona porque las condiciones de vida de la población son inestables: las entradas y salidas de la pobreza son comunes y frecuentes, y porque se requeriría levantar censos completos cada año para conocer la situación actualizada de cada hogar/persona. Por otra parte, la pobreza extrema incluso está presente, en mucho mayor medida, en el medio urbano que en el rural, por lo que la focalización exclusiva rural no tiene mucho sentido.

Aunque la tipología según el grupo dominante (pobreza extrema, pobreza moderada o población no pobre) por entidad federativa podría servir como punto de partida para elaborar un abanico de estrategias de política de lucha contra la pobreza, se requiere afinar sus características, tarea que rebasó las posibilidades del presente estudio, sobre todo por razones de tiempo. Sin embargo, es necesario definir un componente estatal de la política de lucha contra la pobreza descentralizado a cada entidad federativa y operado por los gobiernos locales.

En los componentes de ingresos y tiempo del método de medición integrado de la pobreza, y en su combinación, se localizan más pobres equivalentes que en el componente de necesidades básicas insatisfechas, por lo que el elemento central más importante de la política de lucha contra la pobreza se sitúa en el terreno de los ingresos y del tiempo disponible. A juicio de los autores, en los ingresos, el camino más viable se encuentra en la implantación del ingreso ciudadano universal a través de una estrategia de cobertura gradual por grupos etarios y sexo. En tiempo, la cuestión se relaciona con el aumento del nivel de percepciones por hora trabajada (que haga viable la reducción de la jornada de trabajo) y con el fomento al cuidado social de las personas que lo requieren, así como en la reducción (o eliminación, como en el trabajo desde casa) de los tiempos de traslado hacia el trabajo. En necesidades básicas insatisfechas el único camino viable es establecer un estado de bienestar universal, desmercantilizador y desalienante.

Bibliografía

- Alarcón, D. (1993), "Changes in the Distribution of Income in Mexico during the Period of Trade Liberalization", tesis de doctorado, Riverside, Universidad de California.
- Alkire, S. y J. Foster (2007/2008), "Counting and multidimensional poverty measurement", *OPHI Working Paper* N° 38, Universidad de Oxford.
- Banco Mundial (2000), *Global Economic Prospects and the Developing Countries*, Washington, D.C.
- Boltvinik, J. (2011), "Medidas agregadas de pobreza. Heurística de las medidas tradicionales: crítica de las sensibles a la distribución entre pobres, y propuesta de una medida sensible a la distribución entre pobres y no pobres", *Revista del CIECAS-IPN*, N° 25, vol. VII, Mundo Siglo XXI.
- _____. (2010), "Propuesta de medición de la pobreza con base en principios de la medición multidimensional de la pobreza", *Medición multidimensional de la pobreza en México*, J. Boltvinik y otros, México, El Colegio de México/Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).
- _____. (1996), "Evolución y magnitud de la pobreza en México", *Estudios demográficos y urbanos*, N° 32, mayo-agosto.
- _____. (1992), "El método de medición integrada de la pobreza: una propuesta para su desarrollo", *Comercio Exterior*, vol. 42, N° 4, abril.
- Boltvinik, J. y A. Marín (2023), "Brechas de pobreza rural en México: magnitud, evolución reciente y distribución territorial", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2023/26-LC/MEX/TS.2023/3), Ciudad de México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2021), *Panorama Social de América Latina, 2021*, Santiago de Chile.
- CONEVAL (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social) (2009), *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza*.
- COPLAMAR (Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados) (1983), *Macroeconomía de las necesidades esenciales*, México, Siglo XXI Editores.

- Evalúa CDMX (2019a), *Descripción del método de medición integrada de la pobreza (MMIP) y umbrales que utiliza* [en línea] <https://www.evalua.cdmx.gob.mx/storage/app/uploads/public/5d4/f7b/220/5d4f7b220e3a3400651751.pdf>.
- _____(2019b), *Metodología de ajuste de los datos del ingreso de los hogares de las Encuestas Nacionales de Ingresos y Gastos de los Hogares a Cuentas Nacionales* [en línea] <https://www.evalua.cdmx.gob.mx/storage/app/uploads/public/5d4/8b6/b21/5d48b6b21cce8465135610.pdf>.
- Hernández Laos, E. (1992), *Crecimiento económico y pobreza en México*, México, D.F., Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).
- INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía) (s/f), *Cuentas por Sectores Institucionales* [en línea] <https://www.inegi.org.mx/temas/si>.
- _____(2021), *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares, ENIGH, 2020* [en línea] <https://www.inegi.org.mx/programas/enigh/nc/2020/>.
- Levy, S. (1991), "Poverty alleviation in Mexico", *Working Papers*, Washington, D.C., Banco Mundial, mayo; reproducido en español como *La pobreza en México: causas y políticas para combatirla*, F. Vélez (ed.), Fondo de Cultura Económica (FCE), *Colección Lecturas*, N° 78, México, D.F.
- Lustig, N. (1990), *The Incidence of Poverty in Mexico: 1984: An Empirical Analysis*, The Brookings Institution, octubre.
- Orshansky, M. (1965), "Counting the poor: another look at the poverty profile", *Social Security Bulletin*, vol. 28, N° 1, Washington, D.C., U.S. Department of Health, Education and Welfare.
- Rowntree, S. (1941), *Poverty and Progress*, Londres.
- _____(1937), *The Human Needs of Labour*, Londres.
- _____(1902), *Poverty. A Study of Town Life*, Londres.
- Rowntree, S. y G. R. Lavers (1951), *Poverty and the Welfare State*, Londres.
- Sen, A. (1992), "Sobre conceptos y medidas de pobreza", *Comercio Exterior*, vol. 42, N° 4, México.
- _____(1981), *Poverty and Famines: An Essay on Entitlement and Deprivation*, Oxford, Clarendon Press.

Capítulo III

¿Cómo medir la desigualdad? Una propuesta de ajuste a la distribución del ingreso en El Salvador, Guatemala y Costa Rica¹

Miguel Calderón Chelius

Introducción

En este capítulo se aborda el objetivo de medir la desigualdad socioeconómica a partir del ingreso de los hogares en Costa Rica, El Salvador y Guatemala, y se propone un método para ajustar dicho ingreso a las cuentas nacionales de cada país. La razón de dicho ajuste se debe a que las encuestas tienden a subestimar el ingreso de los hogares, lo que se refleja en la diferencia de registro con las cuentas nacionales. Al comparar ambas fuentes se reconoce la magnitud del subregistro, pero no se deduce su distribución. Imputar el ingreso subregistrado de manera uniforme o asignarlo aplicando la distribución que las encuestas muestran, sería un error, porque la subestimación no es uniforme entre toda la distribución. Es decir, el problema de medir la desigualdad a partir de los ingresos y su distribución reportada en las encuestas de ingresos de los hogares sin ajuste supone asumir que esta última oculta la desigualdad. En diversos trabajos se ha mostrado cómo el subregistro en las encuestas encubre, principalmente, los ingresos del decil más alto, aún más allá del centil más rico de la población (Del Castillo Negrete, 2015; Esquivel, 2015; Reyes y otros, 2016.). El ajuste a cuentas nacionales permite asignar esos recursos que las encuestas no incorporan, a partir de supuestos fundados sobre su distribución.

El presente capítulo se estructura de la siguiente forma. En primer lugar, se analiza de qué se habla al referirse a la desigualdad. Se asume que las diferencias entre las personas, familias y comunidades no implican desigualdad, que aparece cuando las diferencias se construyen socialmente para favorecer a unos en detrimento de otros. Se trabaja el concepto de la desigualdad económica, lo que implica estudiar las distancias en acceso al ingreso entre los diversos estratos sociales. También se presentan, de manera general, algunas de las posturas sobre el uso de cuentas nacionales para el ajuste de la distribución en el ingreso.

En segundo lugar, se analiza la brecha de desigualdad económica en cada país. Con ese fin se presentan algunos datos referentes sobre la distribución del ingreso analizada fundamentalmente con el índice de Gini, que es la medida más generalizada para la medición de la desigualdad. A continuación, se describe el método utilizado en este estudio para calcular la desigualdad de ingreso con ajuste a cuentas nacionales, apoyándose en las fuentes de datos disponibles sobre cada país y las particularidades del método de acuerdo con las variables de dichas fuentes. Se presentan los resultados del ingreso registrado en las encuestas de los diferentes países antes y después del ajuste a cuentas nacionales. Los principales indicadores para dar cuenta de ello son el índice de Gini y la distribución de los deciles. Por último, se plantean algunas conclusiones generales de los principales resultados sobre la desigualdad, la información de las encuestas y los desafíos de los distintos países para medirla.

¹ Este capítulo es la síntesis del documento de M. Calderón, "Ajuste a la distribución del ingreso en Costa Rica, El Salvador y Guatemala", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2020/231-LC/MEX/TS.2022/32), Ciudad de México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2022a.

A. Desigualdad económica

La desigualdad implica una relación social que se da en relación con los otros; no existe como una característica de las personas sino como propia de las relaciones sociales. La desigualdad surge de dos fuentes: las inherentes a la naturaleza misma de las personas, y las de carácter estrictamente social. En el primer caso, se habla de diferencia, que es valorada socialmente de una forma positiva o negativa, dotando a las personas de ventajas o desventajas que no guardan relación alguna con sus acciones o su desenvolvimiento social, sino estrictamente con los valores que la sociedad les otorga a dichas características. En el segundo caso, las desigualdades estrictamente sociales se relacionan con componentes del funcionamiento social, como el ingreso. En la práctica ambas esferas interactúan; por ello se puede afirmar que todas las desigualdades implican una relación social que refleja los sistemas normativos prevalecientes.

La desigualdad se concreta en diversas dimensiones sociales, pero la desigualdad económica sintetiza en muchos sentidos esas desigualdades. Según García Rocha (1986, pág.15) la desigualdad “alude el hecho de que un conjunto de magnitudes económicas, o de cualquier otra índole, son diferentes”. Sin embargo, estas diferencias no son suficientes sin un referente moral que las determina como justas o injustas. El concepto de desigualdad posee un marco valorativo que se refiere directamente a la justicia social (Atkinson, 2016; Sen, 2019). La desigualdad no se puede reconocer como amoral porque no parte de las diferencias inherentes a los individuos, sino que se refiere a diferencias de orden social, originadas por la forma particular de organización y distribución de la riqueza, el poder, los roles sociales, los conocimientos, entre otros (Frankfurt, 2016).

Sin lugar a duda, el análisis de la desigualdad requiere referentes. En términos de ingresos, sería tan válido pensar en reducir los altos niveles de pobreza como los de riqueza, pero la igualdad económica absoluta no puede ser un objetivo alcanzable. En cambio, sí es válido guiarse por contar con una sociedad más equilibrada en la distribución del ingreso, o lo que se ha llamado igualitarismo económico, situación en que todos los ciudadanos posean ingresos similares. Esta alternativa, sin embargo, concede algunas desigualdades permisibles, como un ingreso mayor a trabajadores con capacidades especiales o actividades destacadas. En otras palabras, este tipo de igualitarismo no apuesta a que todos posean lo mismo, sino a que cuenten con “lo suficiente” (Frankfurt, 2016). Este criterio es susceptible de recibir varias críticas, sobre todo cuando se trata de medir la suficiencia, por ejemplo. El cálculo de los ingresos que son necesarios para satisfacer las necesidades humanas depende de los estilos de vida y de los gustos creados a partir de la adaptación de las personas pobres a su situación, así como a las condiciones de clase, como señala Bourdieu (1998).

Algunos estudios sobre desigualdad económica (Altimir, 1987; CEPAL, 2018; Piketty, 2020) enfatizan que el problema es la pobreza y la desigualdad del ingreso. La pobreza y la desigualdad no son lo mismo. La primera se puede entender, en general, de forma individual o colectiva a partir de un punto de referencia. Por ejemplo, una de las grandes contribuciones de Peter Townsend fue insistir en que la pobreza no es un estado absoluto sino una privación relativa, y señala que a lo largo del tiempo se desarrollan nuevas necesidades. Por consiguiente, los individuos y las familias que viven en pobreza se sitúan por debajo de los recursos de las familias promedio de un determinado contexto (Boltvinik, 2011).

En suma, aunque Townsend se refiere a una pobreza relativa, esta tiene como referente una distancia a partir de un punto de partida que está más asociada a la desigualdad. En cambio, la pobreza absoluta alude a la distancia respecto de un umbral de satisfacción de las necesidades humanas con independencia del conjunto de población. Incluso en una perspectiva relativa de la pobreza, se toman en cuenta las condiciones del conjunto de la población para establecer dicho umbral. Una vez establecida la comparación de las personas, hogares, comunidades o regiones se lleva a cabo con respecto a dicho umbral. Por su parte, para que exista desigualdad debe de existir una comparación con otros miembros de la sociedad. En la desigualdad no se establece un umbral, sino que se mide la distancia entre los miembros de una sociedad. No importa si el punto de partida está por arriba o por debajo de la línea de pobreza, o si una sociedad garantiza altos niveles de bienestar a los de menor ingreso, lo que importa es la distancia entre unos y otros (Calderón, 2022b).

Ambas aproximaciones (pobreza y desigualdad) muestran elementos que permiten valorar el funcionamiento y la estructura de la sociedad. Los indicadores de pobreza necesitan mediarse con una interpretación mucho más elaborada; mientras que en la desigualdad dichas distancias son de forma mucho más directa una representación de la estructura social. Sin embargo, no se puede negar la relación que existe entre la pobreza y la desigualdad, donde la primera tiene uno de sus elementos causales en la segunda. Un ejemplo de ello son los mayores índices de pobreza en los países con mayor desigualdad (según la OCDE, México, Turquía y los Estados Unidos) (Therborn, 2016).

La desigualdad se expresa en distintos aspectos de la vida social. Se manifiesta en las diferencias étnicas, por género, por edad, por origen nacional. Pero independientemente del elemento de expresión de dicha desigualdad suele vincularse con el acceso diferenciado a los recursos. De manera que la discriminación de alguien por su origen étnico o nacional percibirá una menor cuantía de ingresos como efecto de esa diferencia. La desigualdad de género implica, entre otros aspectos, salarios menores. Cuando se revisan casos individuales se revelan muchas excepciones, pero cuando se analizan las condiciones de grupos específicos, se puede verificar la consistencia de que los grupos que sufren algún tipo de exclusión, esta condición se refleja en un acceso menor a los recursos económicos (Nussbaum, 2002).

Piketty (2014) afirma que la desigualdad de ingresos está compuesta por dos tipos de percepciones económicas: la derivada de los ingresos por trabajo y la del capital. Los ingresos por trabajo provienen principalmente de sueldos y salarios, aunque también de fuentes no salariales. Este último caso es particularmente cierto en sociedades con grandes sectores que trabajan en la informalidad. Los ingresos por capital pueden tener diversas fuentes: rentas por propiedad, dividendos, intereses, ganancias, entre otros. A medida que estos se distribuyen de forma más desigual, mayores son los niveles de desigualdad en las sociedades. Las medidas para aproximarse a esta desigualdad generalmente no diferencian entre estos tipos de ingresos y con ello no se tiene en cuenta las diferentes dimensiones de esta; sobre todo, si se considera que la desigualdad del capital es mucho mayor frente al trabajo.

Sin menoscabo de reconocer la necesidad de analizar la desigualdad en todas sus facetas, se considera que el análisis de la desigualdad económica es uno de los aspectos centrales para entender mejor las otras formas de la desigualdad. Una aproximación a la comprensión de la desigualdad económica consiste en comparar el ingreso de personas y hogares, y medir las distancias que hay entre los miembros de una sociedad.

B. Distribución del ingreso y pobreza

La conceptualización de la pobreza es variada y abarca una diversidad de dimensiones, incluso de carácter no material y también simbólica. En ese sentido, las mediciones han sido diversas², y el enfoque de desigualdad desde la dimensión de la pobreza de ingresos se apoya en la idea de que las personas tengan la capacidad de satisfacer sus necesidades. La medición de este tipo de pobreza se refiere a los ingresos necesarios para que las personas accedan a una canasta básica de consumo a partir de considerar determinados bienes y servicios básicos, y protección social (CEPAL, 2018)³. En América Latina, se ha seguido este último enfoque a partir del trabajo de Altimir (1975), quien ofreció estimaciones comparables de la pobreza por ingresos en varios países de la región⁴.

En cambio, el estudio de la desigualdad parte de cómo se distribuye el ingreso. En general, mediante los índices de desigualdad se ha procurado resumir cómo se distribuye una variable en un grupo de personas o familias. Entre las medidas utilizadas para observar la distribución del ingreso se tienen: la curva de Lorenz, el índice de Gini, el índice de Theil y el coeficiente de Atkinson (Sen, 2021). Las dos primeras corresponden a medidas con un ordenamiento previo, es decir, que presentan un orden en la distribución. Las dos últimas se determinan en función de los valores medios del ingreso (Medina, 2001). Esta diferencia imposibilita la comparación entre estas, dado que el ordenamiento para medir la desigualdad es diferente. Entre todos estos métodos, el más comúnmente utilizado es el índice de Gini.

² Véase CEPAL (2018) y Boltvinik y Damián (2020).

³ Un mayor detalle de la metodología para el cálculo de la pobreza por ingresos se halla en CEPAL (2018).

⁴ Otra de las medidas utilizadas a nivel internacional para medir la pobreza por ingreso, propuesta por el Banco Mundial (2000), es a partir de la paridad de poder adquisitivo, estableciéndose como línea de pobreza extrema disponer de un dólar al día.

Por medio de la curva de Lorenz se visualiza de forma gráfica la distribución del ingreso de la población a partir de una diagonal, en donde el eje horizontal (X) corresponde al porcentaje acumulado de la población y el eje vertical (Y) al porcentaje acumulado del ingreso. Los puntos que se colocan bajo la diagonal (que supone igualdad de ingreso entre todos los individuos) se unen y a partir de ellos es que se forma la curva. Cuanto más cerca se esté de la diagonal, la distribución es más equitativa (Lora y Prada, 2009; Atuesta, Mancero y Tromben, 2018).

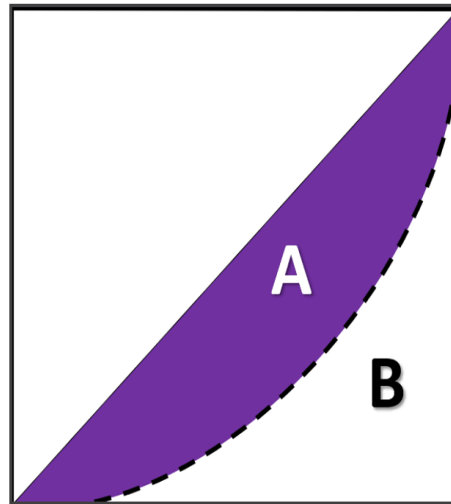
Diagrama III.1
Índice de Gini y curva de Lorenz

Índice de Gini

El coeficiente de Gini se calcula como una razón de las áreas en el diagrama de la curva de Lorenz.

Esta curva es la curva que señala la diferencia entre los ingresos acumulados y los ingresos distribuidos).

Si el área entre la línea de perfecta igualdad (una recta con pendiente de 45°) y la curva de Lorenz es A, y el área por debajo de la curva de Lorenz es B, entonces el coeficiente de Gini es $A/(A+B)$.



Fuente: Elaboración propia.

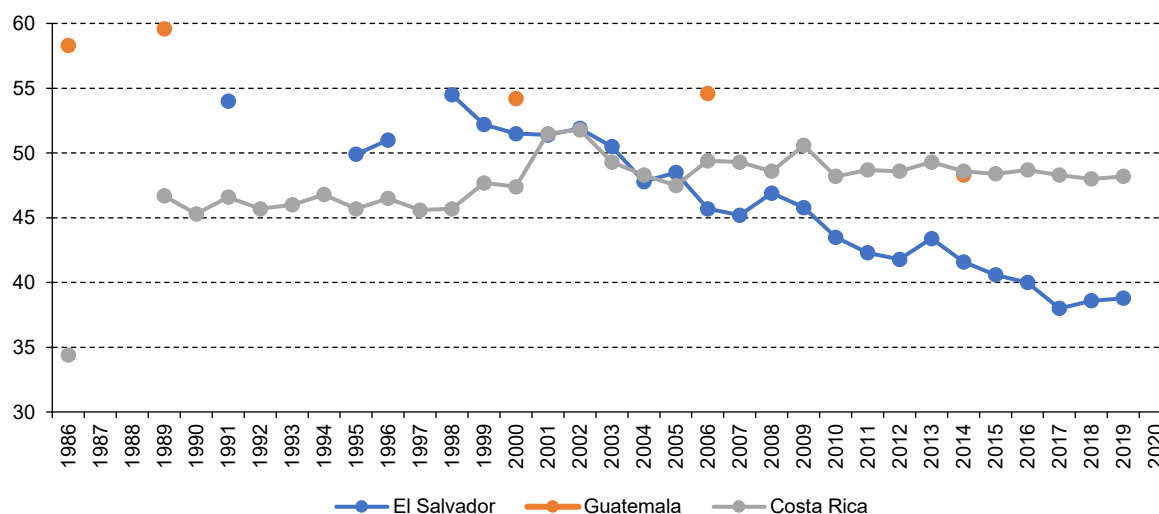
El índice de Gini es un cociente que calcula el área entre la curva de Lorenz y la diagonal, como proporción del área total bajo la diagonal (Lora y Prada, 2009). Este índice arroja valores entre 0 y 1; a medida que este se acerca a 0 se considera que hay mayor igualdad en la distribución del ingreso; mientras que cuando se acerca a 1, existe mayor desigualdad en la distribución del ingreso (Medina, 2001).

El índice de Theil es un indicador susceptible de desagregarse entre grupos y al interior de estos, ya que, como se mencionó, tiene como punto de referencia el ingreso medio. Si el ingreso se distribuyera de manera equitativa, su valor sería 0; en cambio, si fuera 1 se tendría una distribución inequitativa (Lora y Prada, 2009). Con el índice de Atkinson se pondera de forma distinta a los individuos a partir de la distribución de su ingreso, y es sensible a las transferencias en la parte baja de la distribución. Es un índice que se considera flexible porque las ponderaciones no están dadas y pueden ser asignadas por el investigador, conocidas como “aversión a la desigualdad”, que puede tomar valores de 0 a 1, donde el primero representa total igualdad y el 1 total desigualdad. A medida que esta “aversión a la desigualdad” tiende a 1, el índice de Atkinson se hace más sensible a los cambios en la distribución de los ingresos en el nivel extremo inferior; cuando esta aversión se acerca a 0, el índice de Atkinson se hace más sensible a los cambios en la distribución de los ingresos en el nivel extremo superior (Atuesta, Mancero y Tromben, 2018).

Como se observa en el gráfico III.1, el reporte del índice de Gini que hace el Banco Mundial entre 1985 y 2020 a partir de información oficial muestra un comportamiento muy diferente en cada uno de los países seleccionados: El Salvador, Guatemala y Costa Rica. Sin profundizar en la calidad de la información de cada país, es posible llevar a cabo una primera aproximación para los tres países. En el caso de El Salvador, el índice de Gini presenta una caída acelerada que solo sería posible en un contexto de prosperidad y políticas muy agresivas de redistribución. En Guatemala salta a la vista la carencia de información. En Costa Rica, el comportamiento del índice es el más consistente, se mantiene dentro de una franja que tiene subidas y bajadas moderadas, pero es evidente que la desigualdad ha empeorado desde la década de 1990 a la actualidad.

En este estudio se utiliza el índice de Gini como indicador de la desigualdad de ingreso. Se plantea, además, la necesidad de ajustar a cuentas nacionales porque los cálculos de la distribución del ingreso se basan en las encuestas de hogares de los países, en las cuales se subestiman los ingresos de los más ricos. Las metodologías para cubrir este sesgo han sido variadas, en la siguiente sección se abordará con mayor detalle este tema.

Gráfico III.1
Costa Rica, El Salvador y Guatemala: índice de Gini, 1985-2020



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Banco Mundial, "Datos de libre acceso del Banco Mundial: índice de Gini, World Bank Open Data | Data, 2021 [base de datos en línea] <https://datos.bancomundial.org/>.

C. Ajuste de la desigualdad con cuentas nacionales

Durante la década de 1950 y 1960 se llevaron a cabo varias investigaciones que hacían el ajuste de los ingresos de las encuestas considerando el Sistema de Cuentas Nacionales. En los años noventa del siglo XX y principios del actual, una serie de investigaciones se enfocaron a estudiar la desigualdad del ingreso que no practicaban el ajuste a cuentas nacionales. Sin embargo, esta tendencia ha cambiado al advertirse la subestimación del ingreso en las encuestas, que como se ha señalado afecta a todos los hogares, pero principalmente a los de mayores ingresos, lo que se traduce en desigualdades en las medidas que dan cuenta de la distribución del ingreso (Del Castillo Negrete, 2015). Las metodologías para practicar este ajuste han sido variadas. A continuación, se resumen algunas con sus principales postulados.

La primera propuesta fue elaborada por Navarrete (1960), en las décadas de 1950 y 1960. Identifica algunos puntos a tener en cuenta para el ajuste con cuentas nacionales: considera que la declaración de los ingresos es más confiable en los hogares con presupuestos equilibrados; supone que en los hogares con más gastos que ingresos existe un subreporte de los últimos (particularmente los ingresos en especie, transferencias u otro tipo de ingresos esporádicos); hace hincapié en que el grupo de personas que pueden ahorrar es muy pequeño, por lo que los grupos potencialmente ahorradores serán los más probables a subdeclarar deliberadamente sus ingresos. Esta última subdeclaración será proporcional al nivel de ingreso y su magnitud corresponderá a la diferencia entre el ingreso reportado en la encuesta y el ingreso nacional en cuentas nacionales (Navarrete, 1960; Altimir, 1982).

Con posterioridad, entre 1970 y 1980, Altimir (1975 y 1982) desarrolló una propuesta que contiene los siguientes supuestos: el subregistro del ingreso se debe al tipo de ingreso y no a su nivel; la magnitud del subreporte corresponde a la diferencia entre el tipo de ingreso registrado en las cuentas nacionales

y el de la encuesta (considerando una discrepancia positiva)⁵; el subregistro de los distintos tipos de ingreso es proporcional a cada cambio en el tipo de ingreso (elasticidad unitaria, excepto para los ingresos por renta de propiedad); y el subregistro de los ingresos por renta de propiedad se concentra en el quintil de los hogares con más altos ingresos (Altimir, 1975 y 1982).

A principios del siglo XXI, Hernández-Laos (2001) utilizó una metodología similar a la de Altimir, con el propósito de ajustar la distribución de los ingresos en México a partir de los distintos tipos de percepciones (por trabajo, rentas empresariales y propiedad) y los siguientes supuestos: el subregistro se debe al tipo de ingreso; la subdeclaración tiene elasticidad unitaria (excepto los ingresos por propiedad); y considera al ingreso no monetario (Hernández-Laos, 2001, pág. 866).

Las propuestas de ajuste a cuentas nacionales han sido objeto de algunas críticas. Por ejemplo, Leyva-Parra (2004) sostiene que el ajuste está basado en los siguientes supuestos: el concepto de ingreso utilizado es comparable en ambas fuentes de datos; las cifras de ingresos producidas por cuentas nacionales son similares a las de las encuestas de ingreso; las diferencias entre las dos fuentes de datos obedecen principalmente a problemas de subestimación más que a casos truncados; se indica que para llevar a una asignación óptima del nivel macro (cuentas nacionales) al nivel micro (hogares) es necesario conocer cuál parte de la discrepancia de las encuestas corresponde al subreporte y cuál al truncamiento⁶. Asimismo, se destaca la importancia entre estar subregistrado y truncado, algo que puede ocurrir con la población de más altos ingresos. Es decir, no están representados en la encuesta, y esto implicaría que el segundo supuesto no se cumpliría (Leyva-Parra, 2004; Bustos, 2015).

Por su parte, Cortés (2001) afirmó que la subestimación de los ingresos en las encuestas se debía a dos razones: por un lado, a problemas de levantamiento de la encuesta y por el otro, a los marcos muestrales y subrepresentación de ciertos sectores sociales con altos niveles de ingresos cuya probabilidad de selección es baja, al igual que los más pobres. Lo anterior se atribuye a un efecto de truncamiento y no a subestimación. Por lo que, al igual que Leyva-Parra (2004), indica que el ajuste a cuentas nacionales sería adecuado si se tuviera subestimación, pero no cuando hay truncamiento. Se indica que dicho ajuste deformaría la distribución, debido a que no se tendría contrapartida de la realidad del ingreso real de los hogares excluidos (los más pobres y los más ricos).

Piketty (2014) sostiene que una forma de estudiar la distribución desigual de los ingresos que se presenta en las encuestas es analizar al decil 10, que es donde se concentran las familias más ricas, así como tomar en cuenta los ingresos antes de los impuestos. Este grupo no solo es relevante en términos de la concentración del ingreso, sino que suele ser un sector numéricamente importante, y así lo demuestra Piketty para el caso de Francia y los Estados Unidos, donde el percentil superior representaba en 2013 alrededor de 500.000 personas y 2,6 millones, en cada país, respectivamente.

En general, las posiciones que se han mostrado críticas frente al ajuste con cuentas nacionales plantean que la información proveniente de las encuestas de hogares y de cuentas nacionales no son comparables; que el consumo registrado en las encuestas crece a un ritmo menor que el de cuentas nacionales; y que la diferencia de ingresos provenientes de las encuestas y de cuentas nacionales se debe distribuir de forma proporcional. Contemplando las diferentes posiciones sobre el ajuste a cuentas nacionales, Del Castillo ha elaborado una propuesta que contempla los siguientes puntos, que se han tomado como referencia para el método de ajuste que se propone más adelante:

- Evaluar la calidad de la información de las fuentes de datos para analizar la distribución del ingreso.
- Dado que las cifras de consumo de las encuestas de hogares no son comparables con las de cuentas nacionales, se propone utilizar los datos de ingreso para hacer el ajuste.
- Considerar el tipo de ingreso, y cuando se presente una diferencia, esta deberá distribuirse sin asumir neutralidad en dicha distribución.

⁵ Si la diferencia es negativa, es decir, que el ingreso reportado en la encuesta es mayor al de cuentas nacionales, y no se tienen registros de problemas en el levantamiento de la encuesta, esta última se toma como válida (Altimir, 1982).

⁶ Truncamiento hace referencia a la omisión en las encuestas de información de ingresos y otras variables en los estratos de más alto y los de más bajo nivel socioeconómico.

- Las encuestas no deben tener casos truncados, es decir, que excluyan a los muy pobres o a los muy ricos (Del Castillo, 2015).

D. Pobreza y desigualdad en los países seleccionados

Las desigualdades de todo tipo, y en especial la económica, propician no solo la concentración del poder económico sino también del poder político. Las sociedades muy desiguales y con grandes segmentos de población en pobreza no pueden consolidar la estabilidad política y construir relaciones de ciudadanía, porque esto supone un mínimo de horizontalidad, como la que proporcionan las sociedades más igualitarias (Marshall, 1998). El primer paso en la instrumentación de políticas públicas, tanto sociales como económicas, que favorezcan la igualdad y la disminución de la pobreza es contar con información lo más precisa posible sobre estas condiciones. En el caso de la pobreza, esto supone definir qué implica recabar información de todas las variables pertinentes y contar con un método adecuado para la medición. En el caso de la desigualdad económica, lo que se mide son las distancias; en este caso de ingreso, por lo que se requiere de un método adecuado.

En el ámbito de la pobreza es frecuente encontrar diversas estimaciones que pueden variar en función de la interpretación del concepto y del método utilizado para su medición. Sin embargo, persisten debates acerca de su definición y de la metodología adecuada para abordarla (Boltvinik y Damián, 2020). Por otro lado, en el caso de la desigualdad existen varios índices que son ampliamente reconocidos y utilizados con frecuencia, y el índice de Gini es el más destacado. De acuerdo con las mediciones de CEPAL (2020a), apoyándose en los datos sobre pobreza y distribución del ingreso en Guatemala, Costa Rica y El Salvador es factible formular algunas observaciones generales. De los tres países seleccionados, Costa Rica es el que reporta menores niveles de pobreza tanto a escala de hogar y personas en todos los años estudiados, mientras que El Salvador y Guatemala presentan situaciones similares, al menos para 2014, año del que se cuenta con la última información sobre pobreza y desigualdad para Guatemala. Al comparar El Salvador y Costa Rica en 2020, se observa la tendencia en la reducción de la pobreza y desigualdad en El Salvador; mientras que en Costa Rica se presenta un ligero aumento en las distintas cifras con una reducción absolutamente marginal en el Gini (véase el cuadro III.1).

Cuadro III.1
Países seleccionados: estimación de la pobreza y desigualdad, 2000, 2014 y 2020

Año	Guatemala	Costa Rica	El Salvador
<i>Pobreza (en porcentajes de personas)</i>			
2000-2002 ^a	56,6	28,0	50,6
2014	43,1	17,5	44,5
2020	--	19,4	30,7
<i>Pobreza (en porcentajes de hogares)</i>			
2000-2002 ^a	46,9	25,2	44,2
2014	43,1	14,4	38,0
2020	--	15,4	27,2
<i>Desigualdad (índice de Gini)</i>			
2000-2001 ^a	0,636	0,497	0,514
2014	0,535	0,498	0,434
2020	--	0,490	0,421

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama social de América Latina*, 2019, Santiago, 2020a.

^a 2000 para Guatemala, 2002 para Costa Rica y 2001 para El Salvador.

En los tres países se observa una reducción muy significativa de la pobreza. Sin embargo, el caso de El Salvador es particularmente relevante, dada la magnitud de la reducción. Esto demandaría una revisión de la definición, de las fuentes de datos y de la metodología. Un grupo de países de América Latina, con el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), han incorporado una medición multidimensional de la pobreza basada en el método Alkire-Foster (Alkire y Foster, 2011), que no contempla el ingreso, por lo que en general se ha mantenido una doble medición: pobreza por ingreso y pobreza multidimensional (que no incluye ingreso). Se debe señalar que no hay distintos tipos de pobreza sino distintos métodos, no hay pobres por ingreso y pobres multidimensionales, lo que cambia es la forma en la que se les identifica y cuantifica, pero en principio se busca observar a la población que se ubica en esta situación. Este es el caso de Guatemala, Costa Rica y El Salvador. En general, como los mismos autores (Alkire y Foster, 2011) señalan, es un método complementario al del Banco Mundial que busca identificar las condiciones más extremas de la pobreza.

Independientemente de las probables críticas a los diferentes métodos de medición de la pobreza, es claro que la forma en que se mida incidirá en lo que se muestra y las tendencias de esta. Esto mismo sucede con la desigualdad en la distribución del ingreso, ya que se usan las mismas encuestas y los problemas en la integración del ingreso también se reflejan en la medición de la desigualdad económica. Uno de los problemas de las mediciones de la desigualdad es que no están midiendo todo el ingreso y la distribución de este resulta alterada por la naturaleza misma de los instrumentos utilizados. Ajustar a cuentas nacionales parece una necesidad imperiosa, en la medición de la pobreza y, sobre todo, en la medición de la distribución en el ingreso. No obstante, esto no es una tarea fácil, debido a la carencia de información o a la inconsistencia que arrojan las fuentes de información generadas en los distintos países. Esta situación evidencia la necesidad de mejorar la generación de información estadística, no solo para estos países sino también para la región latinoamericana, y no restringirse a los indicadores presentados en este capítulo (pobreza y distribución del ingreso) sino para todas aquellas variables que coadyuven a conocer confiablemente la situación económica y social de los países.

E. Método para el ajuste a cuentas nacionales

En este apartado se describe el método seguido para la realización del ajuste del ingreso a cuentas nacionales y el posterior cálculo del índice de Gini. Primero se precisan las fuentes de datos utilizadas, elegidas a partir del análisis hecho en las secciones previas. En segundo lugar, se presenta un método general de forma conceptual. En tercer lugar, se expone la metodología adaptada al caso de cada país en función de la información disponible y de las condiciones de esta.

1. Fuentes de datos en cada país

La información disponible es crucial para efectuar el ajuste a cuentas nacionales. Por un lado, se usan las cuentas nacionales de cada país, que ya se han analizado de forma general. De estas se estiman los ingresos totales de los hogares. Por otro lado, se utilizan encuestas nacionales que posibiliten obtener el ingreso por hogar y calcular el índice de Gini, que es el indicador seleccionado para evaluar la desigualdad en cada país. Con respecto a Costa Rica, se seleccionó la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2018 (ENIGH 2018); en El Salvador se usó la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2019 (EHMP 2019); y en Guatemala se utilizó la Encuesta Nacional de Empleos e Ingresos 2019 (ENEI 2019). Cada una de estas encuestas representó la mejor opción tanto por la información contenida como por el período analizado y la disponibilidad de datos con cuentas nacionales. Las fuentes de datos presentaron dificultades diversas e inconsistencias al momento de calcular el ingreso en la encuesta y problemas para ajustarla a cuentas nacionales. De estos problemas y cómo se enfrentaron se da cuenta en el título “resultados”.

Como período de análisis de la desigualdad se estableció el momento justo anterior a la pandemia. Por esa decisión, se buscaron las fuentes de información de 2019, aunque en el caso de Costa Rica la información disponible fue para 2018. En los casos de El Salvador y Guatemala, las encuestas de ingresos corresponden a períodos más recientes (2020 y 2021). Sin embargo, dado que han sido años en los cuales la pandemia por COVID-19 pudo afectar el levantamiento de la información, se optó por trabajar con el año 2019, debido a que los datos podrían plantear menos problemas en comparación con los subsecuentes.

La pandemia alteró la estructura económica de todos los países y sus efectos tendrán mayor o menor profundidad y permanencia. No obstante, con miras a hacer un análisis adecuado de la subestimación de la desigualdad, se decidió que la mejor opción era considerar el período anterior a la pandemia. Además, muchos países no han actualizado su información por lo que usar la encuesta más reciente en cada país podría implicar hacer ajustes sobre condiciones diversas, en unos casos de prepandemia y otros en plena pandemia. La información durante la etapa más fuerte de la crisis económica implicaba además asumir distorsiones producto de la crisis, pero también distorsiones en la información dadas las condiciones de restricción para su levantamiento. En todo caso, en el futuro debería de repetirse este ejercicio con encuestas de 2022 o 2023 para ver los efectos sobre la desigualdad.

2. Método general

Se optó por diseñar un método de ajuste de cuentas nacionales en diversas etapas, al que se designará como multietápico. Dadas las dificultades de acceso a la información y de fuentes complementarias se ejecutó el ajuste a partir de dos fuentes básicas: cuentas nacionales y encuestas de hogares. La estructura de las encuestas se usó para asignar los recursos de forma no neutral. En cada caso se seleccionó una encuesta de hogar específica y se usaron las cuentas nacionales de cada país. Tanto las cuentas nacionales como las encuestas presentan diversas limitaciones que obligan a un ajuste relativamente grueso, sin mayor detalle porque no es posible.

A partir del modelo general que se explica a continuación, se trabajó con la información de cada país tanto como fue posible, a raíz de las diversas limitaciones que cada fuente de datos presenta. No hay que perder de vista que lo que se quiere analizar es la desigualdad de ingreso en los hogares, por lo que el ajuste se refiere justamente a este rubro, equiparar el ingreso identificado en cuentas nacionales con el ingreso de los hogares identificado en las encuestas. Pero hacerlo de forma tal que refleje de la mejor forma posible la distribución real de dichos recursos.

Para realizar el ajuste, se distribuyen las diferencias encontradas sin asumir neutralidad en la distribución. Es decir, no se toma la distribución general de la encuesta sino los pesos relativos a los distintos tipos de ingreso: salarios por empleo, ingresos por trabajo independiente, ingresos por rentas de activos financieros y propiedades. Los pasos para considerar en dicha distribución son:

- Ingresos por sueldos y salarios. Clasificar los salarios de acuerdo con la posición en el trabajo, para poder asignar la diferencia en relación con su remuneración declarada de forma proporcional.
- Ingresos por trabajo independiente. Ubicar el monto de trabajadores independientes y el de los que declararon tener ingresos por negocios propios, y asignarles de forma proporcional el ingreso que les correspondería de acuerdo con su posición en el trabajo.
- Ingresos por rentas. En este tipo de ingreso se debe diferenciar entre los intereses, las ganancias o rendimiento por acciones o activos financieros. La asignación de dichos ingresos se realizará a partir de los datos registrados en cada país para ello, otorgándole el valor correspondiente (intereses, ganancias, rendimiento) a las personas que mencionaron recibir este tipo de ingresos.

El ajuste considera el ingreso nacional del hogar (también llamado ingreso de mercado, es decir, sin incluir impuestos y transferencias) como la suma de los ingresos por trabajo y capital de cada uno de sus miembros, por lo que implícitamente se está considerando el tamaño del hogar y su composición demográfica al momento de hacer el ajuste. Se calcula la distribución del ingreso por hogar a partir de la suma de sus integrantes.

El método general:

- Se analiza la estructura de las cuentas nacionales y se identifican los rubros considerados en los ingresos de los hogares.
- Se analizan las encuestas y se identifican los rubros de ingreso de los hogares identificando los rubros coincidentes con cuentas nacionales:
 - Salarios
 - Cuenta propia

- Rentas
- Los rubros coincidentes son en los que se realiza el ajuste de forma multietápica, que consiste en:
 - Para cada rubro coincidente, salarios, cuenta propia y rentas, se compara el ingreso de cuentas nacionales y el de las encuestas, y se calcula la diferencia. El ingreso identificado como faltante en las encuestas en cada rubro es el ingreso que se ajusta a las encuestas.
 - En salarios se identifica la posición de los perceptores y se obtienen las proporciones de ingreso que cada uno tiene en dicha ocupación y posición en la encuesta.
 - Con estas proporciones en salarios se asigna el diferencial de recursos por salarios identificados en cuentas nacionales.
 - Para cuenta propia se identifica la posición de los perceptores y se obtienen las proporciones de ingreso que cada uno registra en dicha posición en la encuesta.
 - Con estas proporciones en cuenta propia se asigna el diferencial de recursos por cuenta propia identificados en cuentas nacionales (como ingreso mixto).
 - En rentas se identifican los diversos tipos de rentas y sus proporciones dentro de la encuesta.
 - Con estas proporciones de las rentas se asigna el diferencial de recursos por rentas identificado en cuentas nacionales.
 - Una vez que se hace la asignación de los recursos faltantes en las encuestas, se recalcula el ingreso de los hogares y el índice de Gini.

Uno de los problemas del ajuste a cuentas nacionales es que los ingresos que no reportan las encuestas no se distribuyen de forma proporcional. Particularmente hay un subregistro de los ingresos altos, que no son captados por las encuestas, el llamado 1% más rico, que no se registra y que concentra parte importante del ingreso. Uno de los efectos del ajuste como se está realizando es que el ingreso de los percentiles más altos se incrementa de forma significativa, lo cual puede no corresponder con los ingresos reales de los encuestados. Este efecto es fruto de la inclusión de los ingresos de los sectores que no se captan en la encuesta y que acaban siendo representados por los encuestados de la parte alta de la distribución. Entonces, se calcula mejor la desigualdad existente ajustando el ingreso de los percentiles superiores.

3. Método para cada país

En el caso de los tres países se siguió la metodología mencionada, ajustándose a las variables existentes. En los tres casos se enfrentaron problemas con las bases de datos, que obligaron a reconstruir las variables de ingreso individual y del hogar a partir de los ingresos específicos disponibles. Esto puede repercutir en ligeras diferencias con los ingresos de las encuestas reportados originalmente.

Costa Rica tiene la encuesta más completa y con el mayor número de variables susceptibles de trabajar. No obstante, se identificaron ingresos de los hogares muy superiores en los microdatos de la encuesta a los reportados en las fuentes oficiales del país. Esta disparidad se explicaría por los diferenciales en los factores de expansión en la base de hogares y de personas. La base de datos más consistente con los reportes de las fuentes oficiales del país era la de personas, por ello se trabajó el ajuste con el ingreso por persona, se calculó el Gini respectivo y se ajustaron los ingresos de acuerdo con la metodología general. Dado que el ingreso del hogar se define como el ingreso de las personas de dicho hogar, se construyó la variable agregada de ingreso del hogar antes de ajuste. Con esta variable se calculó el Gini y posteriormente se hizo el ajuste para calcular el Gini ajustado.

El Salvador presenta una encuesta con una sola base de datos general donde se integran los resultados de personas y de hogares. Nuevamente se identificaron inconsistencias similares a las observadas en Costa Rica. Los ingresos calculados con la variable de ingreso por hogar se disparaban de forma inconsistente, y representaban cifras mayores a los ingresos identificados en cuentas nacionales, que no coincidían con los reportes oficiales. Se optó por reconstruir la variable de ingreso del hogar a partir de los ingresos por persona, bajo los principios definidos de que el ingreso del hogar es la suma de los ingresos individuales de dicho hogar. Por otro lado, no fue posible estimar los ingresos en cuentas nacionales, que tuvieran su contraparte en la encuesta. Por ello, se estimó el ingreso nacional de los

hogares a partir de las proporciones observadas en Guatemala y Costa Rica. Finalmente, se obtuvo el Gini por hogares antes y después del ajuste. El ajuste se realizó de acuerdo con la metodología general. También se calculó el índice de Theil, antes y después del ajuste para los tres países.

Guatemala no presenta variable de ingresos totales ni por hogar, ni por persona, por lo que desde el principio se siguió el camino después adoptado para Costa Rica y El Salvador: construir las variables de ingreso por persona y por hogar. Sobre estas variables se hizo el ajuste a cuentas nacionales siguiendo la metodología general. Como se aprecia, por distintas razones fue necesario calcular el ingreso total de las personas y de hogares en las tres encuestas. En dos casos, Costa Rica y El Salvador, por inconsistencia con las variables y el factor de expansión entre hogares y personas. En el tercero, Guatemala, por la inexistencia de variables previas. Es muy importante insistir en que, para poder hacer el ajuste, los montos y su distribución en las encuestas deben estar contruidos de manera adecuada, que fue lo que se hizo al recalcularlas.

Como se indicó en la metodología general, se practicó un ajuste en etapas. En la primera se dividió el ingreso de los hogares en cuentas nacionales entre los rubros que las cuentas ofrecen. En el segundo se compararon esos ingresos con los respectivos de las encuestas y se obtuvo la diferencia, que es el monto que se debe ajustar. En la tercera, se calculó la proporción de ingresos por rubro según condición de actividad y posición en el trabajo. Estas proporciones son las que se usaron para distribuir el ingreso faltante en las encuestas en cada rubro. Así se obtuvieron los elementos para calcular la desigualdad ajustada a cuentas nacionales. La medición de la desigualdad se hace a partir del índice de Gini de hogar. Como toda metodología de ajuste, esta presenta limitaciones. Fundamentalmente, porque considera la distribución y las proporciones dentro de la encuesta. Pero es importante hacer hincapié en que estas proporciones no son con respecto a la distribución completa, sino por rubros y en función de la posición en el trabajo dependiente e independiente y la distribución de las rentas (cuando se registran).

F. Resultados

Los resultados del ajuste permiten revalorar los niveles de desigualdad en los países analizados, a nivel de ingreso nacional, es decir, sin considerar los impuestos y las transferencias públicas y privadas (ingreso disponible). En los tres casos la desigualdad se amplía; en general, todos los ingresos aumentan, pero de una forma más significativa en aquellos con posiciones del trabajo que suelen estar en la parte alta de la distribución, con lo que se reflejan diferencias más cercanas a la realidad. Es claro que el ajuste no es exacto, y ningún tipo de ajuste lo puede ser, es un ejercicio que permite reponer el ingreso no considerado en las encuestas (de forma no neutra), pero que sí está registrado en las cuentas nacionales. Se rechaza un ajuste neutral que simplemente asigne montos proporcionales tal como vienen las encuestas; en este caso, las distribuciones que las encuestas reflejan por posición en el trabajo se asumen como base del ajuste.

Los resultados que este ajuste refleja deben considerarse conservadores. No es posible hacer un ajuste más complejo a causa de la calidad y profundidad de los datos existentes. Por ejemplo, en el caso de El Salvador el ingreso por actividades no laborales fue el que se consideró como aproximación de rentas y dividendos porque no están registrados en la encuesta, y en cuentas nacionales su similar fue el excedente bruto de explotación, para el cual también se realizó una aproximación a partir del dato a nivel nacional. Los resultados que se exponen incluyen la desigualdad del ingreso para cada uno de los países del análisis —Costa Rica, El Salvador y Guatemala—, medida por el índice de Gini por hogar antes de ajuste. Este mismo indicador se presenta en cada caso con los datos ajustados a cuentas nacionales. De forma adicional, se calculan los deciles de ingreso para los tres países. Estos deciles se calculan para los hogares. Nuevamente, esto se hace sin ajuste a cuentas nacionales y con ajuste. Estos datos se presentan en forma proporcional de tal manera que se puede observar la cantidad de recursos que se llevan los deciles en cada caso y comparar las diferencias entre cada uno. A su vez, se observa el cambio en la distribución cuando se ajusta a cuentas nacionales.

Como se mencionó, la medición de la desigualdad se hace con el índice de Gini, este va de 0,000 a 1,000. Donde cero implica la igualdad absoluta, cada unidad, persona u hogar según sea el caso, recibe la misma cantidad de ingreso. El uno supone la desigualdad absoluta, donde una sola unidad, personas u hogar, se lleva todo el ingreso y el resto no recibe nada. Ambas situaciones son una imposibilidad, la

primera más de carácter empírico y la segunda tanto empírica como teórica, por lo que el índice de Gini debe considerarse justo entre estos dos parámetros. Conforme se acerca al 0 hay mayor igualdad y conforme se acerca al 1 es mayor la desigualdad.

Costa Rica presenta un índice de Gini por hogar de 0,524 antes del ajuste, pero este se incrementa a 0,606 luego del ajuste. Esto implica que a pesar de ser uno de los países considerado con mejores condiciones sociales en Centroamérica, el nivel de concentración del ingreso es muy elevado (véase el cuadro III.2). En ese sentido, se advierte que mientras que, antes del ajuste, el 10% de los hogares más ricos parecía concentrar el 38,3% del ingreso, una vez realizado el ajuste esta concentración se eleva al 46,7%. El ingreso, con ajuste, del 50% más pobre representa solo el 28,1% del ingreso del 10% más rico (véase el cuadro III.3).

Cuadro III.2
Costa Rica: índice de Gini por hogar con ajuste y sin ajuste del ingreso a cuentas nacionales, 2018

	Sin ajuste	Con ajuste
Hogares	0,524	0,606

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), Cuentas Nacionales y Encuesta Nacional de Ingreso Gasto de los Hogares, Costa Rica, 2018.

Cuadro III.3
Costa Rica: ingreso por deciles de hogar con ajuste y sin ajuste del ingreso a cuentas nacionales, 2018

Deciles	Sin ajuste	Con ajuste
I	1,06	0,78
II	2,23	1,69
III	3,34	2,67
IV	4,29	3,52
V	5,43	4,48
VI	6,88	5,80
VII	8,88	7,56
VIII	11,98	10,53
IX	17,58	16,24
X	38,32	46,73
Total	100,00	100,00

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), Cuentas Nacionales y Encuesta Nacional de Ingreso Gasto de los Hogares, Costa Rica, 2018.

El Salvador presenta un índice de Gini por hogar de 0,434 antes del ajuste, pero este se incrementa a 0,622 una vez realizado el ajuste. Lo anterior quiere decir que el nivel de concentración del ingreso se eleva (véase el cuadro III.4). En tal sentido, mientras que antes del ajuste el 10% de los hogares parecía concentrar el 33,4% del ingreso, una vez realizado el ajuste esta proporción aumenta a 48,3%. El ingreso del decil más rico es casi igual al ingreso del 90% restante (véase el cuadro III.5).

Cuadro III.4
El Salvador: índice Gini por hogar con ajuste y sin ajuste del ingreso a cuentas nacionales, 2019

	Sin ajuste	Con ajuste
Hogares	0,434	0,622

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Dirección General de Estadística y Censos (DIGESTYC), Encuesta Hogares y Propósitos Múltiples, El Salvador, 2019.

Cuadro III.5
El Salvador: ingreso por deciles de hogar con ajuste y sin ajuste del ingreso a cuentas nacionales, 2019

Deciles	Sin ajuste	Con ajuste
I	0,54	0,36
II	1,76	1,14
III	3,35	2,63
IV	5,12	3,91
V	6,65	5,09
VI	8,02	6,29
VII	10,22	7,96
VIII	13,21	10,33
IX	17,74	13,94
X	33,39	48,34
Total	100,00	100,00

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Dirección General de Estadística y Censos (DIGESTYC), Encuesta Hogares y Propósitos Múltiples, El Salvador, 2019.

Guatemala presenta un índice de Gini por hogar de 0,472 antes del ajuste, pero este se incrementa a 0,631 una vez realizado el ajuste. Esto implica que el nivel de concentración del ingreso es muy elevado (véase el cuadro III.6). Al observar la distribución por deciles, se constata que antes del ajuste el 10% de los hogares parecía concentrar el 37,3% del ingreso; una vez realizado el ajuste esta concentración se eleva al 54,0%. El ingreso del 50% más pobre representa solo el 19,4% del ingreso del 10% más rico (véase el cuadro III.7).

Cuadro III.6
Guatemala: índice de Gini con ajuste y sin ajuste del ingreso a cuentas nacionales, 2019

	Sin ajuste	Con ajuste
Hogares	0,472	0,631

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Instituto Nacional de Estadística (INE), Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos, Guatemala, 2019.

Cuadro III.7
Guatemala: ingreso por deciles de hogar con ajuste y sin ajuste del ingreso a cuentas nacionales, 2019
(En porcentajes)

Deciles	Sin ajuste	Con ajuste
I	0,22	0,12
II	1,62	1,08
III	2,94	2,00
IV	4,41	3,02
V	6,00	4,11
VI	7,47	5,25
VII	9,53	6,89
VIII	12,62	9,44
IX	17,91	14,14
X	37,26	53,95
Total	100,00	100,00

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Instituto Nacional de Estadística (INE), Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos, Guatemala, 2019.

En síntesis, la desigualdad de los hogares por ingreso al ajustar a cuentas nacionales se incrementa significativamente en los tres países estudiados. En los que se observa mayor efecto son El Salvador y Guatemala, mientras que en Costa Rica se registra el menor cambio, aunque no por ello es despreciable dado que también presenta un incremento en la desigualdad.

Además de calcular el índice de Gini, se estimó el índice de Theil, que permite observar que no solo existe desigualdad, sino que se presenta una alta concentración del ingreso en la parte más alta de la distribución (Del Castillo, 2015), principalmente para El Salvador y Guatemala, que alcanza un valor superior a 1 en el primer caso y muy cercano a 1 en el segundo. La variación de este índice después del ajuste se explica porque es sensible al aumento en el ingreso de los estratos más altos (véase el cuadro III.8). Este efecto se ha observado en otros países en los que se han realizado ejercicios de ajuste, como el caso de México (Del Castillo, 2015; Esquivel, 2015). La subestimación del ingreso en las encuestas con las que se calcula la desigualdad no es neutra y altera la desigualdad identificada subestimándola.

Cuadro III.8
Países seleccionados: índice de Theil por hogares antes y después de ajustar el ingreso a cuentas nacionales, distintos años

País	Sin ajuste	Con ajuste
Costa Rica 2018	0,492	0,809
El Salvador 2019	0,409	1,389
Guatemala 2019	0,508	0,998

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de los datos de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2018 (Costa Rica), de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM), 2019 (El Salvador) y de la Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos (ENEI), 2019 (Guatemala) y de las cuentas nacionales de cada uno de los países.

G. Conclusiones

En este capítulo se han discutido de forma muy general las distintas expresiones que tiene la desigualdad, y se ha mostrado que es un concepto complejo y con muchas aristas de análisis. Se ha puesto énfasis en el análisis de la desigualdad económica a partir de la distribución del ingreso. Sin embargo, se ha tenido en cuenta el subregistro presente en las encuestas de ingresos de los países y con ello se ha procurado llevar a cabo un ajuste de la información considerando la reportada en cuentas nacionales.

Antes de llegar a los resultados se ha seguido un proceso de revisión del subregistro en las encuestas, que mostraron diferencias importantes en los ingresos reportados en los hogares respecto de los registrados en cuentas nacionales. No en todos los casos se contó con rubros de ingresos en cuentas nacionales que tuvieran su contraparte en las encuestas de los diferentes países. Sin embargo, se hizo un esfuerzo por incorporar aquellos ingresos que consideran aspectos similares. Tal fue el caso de El Salvador, en el cual sus reportes oficiales registran bajos niveles de desigualdad en comparación con Guatemala y Costa Rica. El análisis de sus fuentes de información reveló que existen omisiones importantes en el registro de los ingresos de los hogares, tanto en las encuestas como en cuentas nacionales, lo que altera de forma importante el cálculo de la distribución del ingreso. Por ello se estimó el ingreso nacional de los hogares a partir de las proporciones observadas en Guatemala y Costa Rica.

Los resultados muestran que, al realizar el ajuste del ingreso no reportado en las encuestas, la desigualdad medida aumenta. Esta diferencia se verificó con el índice de Gini y la distribución de los deciles de ingreso. En especial, los países que muestran mayores cambios son Guatemala y El Salvador, mientras que en Costa Rica se obtiene menor desigualdad una vez aplicado el ajuste. Lo anterior es un reflejo de las condiciones que se viven en cada país, pero también de los registros de los ingresos. Una tendencia que aumenta, pero no cambia, es la de los deciles. Estos indican una alta concentración de los ingresos en una pequeña parte de la población, antes y después del ajuste. A pesar de que la tendencia es la misma —concentración en la parte alta de la distribución—, la concentración observada es significativamente mayor después del ajuste.

La desigualdad es un problema central en las sociedades de América Latina y más pronunciada en los países centroamericanos. Contar con una adecuada medición de su impacto genera condiciones para que las sociedades y los gobiernos estén conscientes de las diferencias entre diversos sectores y se impulsen acciones para diseñar estrategias y políticas públicas capaces de ir atemperando las desigualdades sociales, comenzando por la de ingreso. Contrario a ello, se ha detectado una tendencia a resaltar indicadores que reflejan una desigualdad mucho menor y esta información se usa como un instrumento que justifica dejar de poner el énfasis en la transformación de las relaciones sociales en que la desigualdad se perpetúa.

Por ello, se considera necesario que los países apliquen este tipo de metodologías para poseer una visión más aproximada a la desigualdad, aunque el ideal sería contar con fuentes de información que no subregistren los ingresos del capital y que logren captar mejor las percepciones de quiénes poseen este tipo de ingresos. Los métodos de cálculo con las variables utilizadas para estimar los indicadores de desigualdad deberían de ser públicos, dado que se observaron diferencias importantes entre los ofrecidos por otros organismos y los de los institutos oficiales de cada país.

Como parte de las líneas de investigación futura, se deberían analizar las implicaciones no solo de la captación y medición de la desigualdad a través de las fuentes de datos de cada país, sino también la contextualización de dicha información a partir de las condiciones socioeconómicas y políticas de los países. Asimismo, es necesario dar seguimiento a la evolución de estas considerando indicadores complementarios. La pandemia por COVID-19 trajo consigo implicaciones económicas y sociales para los países de América Latina y el Caribe, incluso los primeros informes proporcionados por CEPAL indicaron el incremento de la pobreza y de la desigualdad en los países latinoamericanos (CEPAL, 2020b). Sería necesario contar con estudios comparativos que permitan entender los efectos de la pandemia en la desigualdad e incluso las posibles dificultades enfrentadas al levantar la información durante el período de duración de esta.

Bibliografía

- Alkire, S. y J. Foster (2011), "Counting and multidimensional poverty measurement", *Journal of Public Economics*, vol. 95, N° 7-8.
- Altimir, O. (1987), Income distribution statistics in Latin American and their reliability, *Review of Income and Wealth*, vol. 33, N° 2, International Association for Research in Income and Wealth, junio.
- _____. (1982), "Las estimaciones de la distribución del ingreso en México 1950-1977", *Distribución del ingreso en México: ensayos: tomo I*, Ó. Altimir, Banco de México [en línea] <https://www.banxico.org.mx/publicaciones-y-prensa/documentos-de-investigacion-del-banco-de-mexico/%7B38552EC7-2869-A659-2003-9ABFD9DEE8BB%7D.pdf>.
- _____. (1975), *Estimaciones de la distribución del ingreso en América Latina por medio de encuestas de hogares y censos de población*, Comisión Económica para América Latina (CEPAL)/Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF).
- Atkinson, A. (2016), *Desigualdad: ¿Qué podemos hacer?*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Atuesta, B., X. Mancero y V. Tromben (2018), "Herramientas para el análisis de las desigualdades y del efecto redistributivo de las políticas públicas", *Documento de Proyectos*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Banco Mundial (2021), Datos de libre acceso del Banco Mundial: índice de Gini, World Bank Open Data | Data [base de datos en línea] <https://datos.bancomundial.org/>.
- _____. (2000), *World Development Report 2000/2001: Attacking Poverty*, Oxford University Press.
- Boltvinik, J. (2011), "Peter Townsend y el rumbo de la investigación sobre pobreza en Gran Bretaña", *La necesaria reconfiguración de la política social de México*, M. I. Patiño, D. Martínez y E. Valencia (coords.), Universidad de Guadalajara/Fundación Konrad Adenauer/Universidad Iberoamericana León.
- Boltvinik, J. y A. Damián (2020), "Medición de la pobreza de México: análisis crítico comparativo de los diferentes métodos aplicados", *serie Estudios y Perspectivas*, N° 183, Ciudad de México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Bourdieu, P. (1998), *La distinción: criterios y bases sociales del gusto*, Madrid, Editorial Taurus.
- Bustos, A. (2015), "Estimation of the distribution of income from survey data, adjusting for compatibility with other sources", *Statistical Journal of the IAOS*, vol. 31, N° 4.

- Calderón, M. (2022a), "Ajuste a la distribución del ingreso en Costa Rica, El Salvador y Guatemala", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2020/231-LC/MEX/TS.2022/32), Ciudad de México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- _____. (2022b), *En busca del umbral de la pobreza: estructuración social de las normas de satisfacción mínimas de las necesidades humanas*, Universidad Iberoamericana Puebla-ITESO.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2020a), *Panorama Social de América Latina, 2019*. (LC/PUB.2019/22-P/Re v.1), Santiago.
- _____. (2020b), "América Latina y el Caribe ante la pandemia por COVID-19. Efectos económicos y sociales", *Informe Especial COVID-19*, N° 1.
- _____. (2000), *Equidad, desarrollo y ciudadanía*. CEPAL. Santiago.
- _____. (2018), *Medición de la pobreza por ingresos: actualización metodológica y resultados*, Metodologías de la CEPAL, N° 2 (LC/PUB.2018/22-P), Santiago.
- Cortés, F. (2001), "El cálculo de la pobreza en México a partir de la encuesta de ingresos y gastos", *Comercio Exterior*, vol. 51, N° 10.
- Del Castillo, M. (2015), "La magnitud de la desigualdad en el ingreso y la riqueza en México: una propuesta de cálculo", *serie Estudios y Perspectivas*, N°167, Ciudad de México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Esquivel, G. (2015), *Desigualdad extrema en México: concentración del poder económico y político*, México, OXFAM [en línea] https://oxfamMexico.org/wp-content/uploads/2017/04/desigualdadextrema_informe.pdf.
- Frankfurt, H. (2016), *Sobre la desigualdad*, Paidós.
- García Rocha, A. (1986), *La desigualdad económica*, México, Centro de Estudios Económicos/El Colegio de México.
- Hernández-Laos, E. (2001), "Retos para la medición de la pobreza en México", *Comercio Exterior*, vol. 51, N° 10.
- Leyva-Parra, G. (2004), *El ajuste del ingreso de ENIGH con la contabilidad nacional y la medición de la pobreza en México*, México, Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL).
- Lora, E. y S. Prada (2009), *Técnicas de medición económica: metodología y aplicaciones en Colombia*. Universidad ICESI.
- Marshall, T. H. (1998), *Ciudadanía y clase social*, Editorial Alianza.
- Medina, F. (2001), "Consideraciones sobre el índice de Gini para medir la concentración del ingreso", *serie Estudios Estadísticos y Prospectivos*, N° 9 (LC/L.1493-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Navarrete, I. (1960), *La distribución del ingreso y el desarrollo económico de México*, Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (IIE-UNAM).
- Nussbaum, M. (2002), *Las mujeres y el desarrollo humano*, Herder.
- Piketty, T. (2020), *La economía de las desigualdades: cómo implementar una redistribución justa y eficaz de la riqueza*, Siglo XXI Editores.
- _____. (2014), *El capital en el siglo XXI*, Madrid, Fondo de Cultura Económica.
- Reyes, M. y otros (2016), "Los salarios y la desigualdad en México", *Informe Anual del Observatorio de Salarios 2016*, Observatorio de Salarios de la Universidad Iberoamericana Puebla.
- Sen, A. (2021), *La desigualdad económica*, México, Fondo de Cultura Económica.
- _____. (2019), *La idea de la justicia*, Penguin Random House.
- Therborn, G. (2016), *Los campos de exterminio de la desigualdad*, Fondo de Cultura Económica.

Capítulo IV

Cambio demográfico y brechas de protección social en México, Centroamérica y el Caribe

Sandra Huenchuan¹

Introducción

La protección social está intrínsecamente relacionada con los cambios que ocurren en la sociedad, por lo que se trata de una materia en constante evolución. En el escenario actual, el cambio demográfico, la transición epidemiológica, las preocupaciones climáticas y las transformaciones que enfrentan las familias y los mercados del trabajo, entre otros acontecimientos, configuran el marco en el que se desenvuelve la protección social. Se desprende un escenario complejo, en el que apremia su adaptación para responder a los nuevos riesgos a los que se enfrentan las personas, de manera individual o agregada, y para subsanar las vulnerabilidades que limitan el llevar una vida digna.

La protección social es un derecho humano consagrado en la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y otros instrumentos internacionales. De igual manera, “la Agenda 2030 pone de relieve la importancia de la protección social para los Objetivos de Desarrollo Sostenible” (Naciones Unidas, 2017, pág. 2). A pesar de estos compromisos jurídicos y políticos, hoy la protección social se encuentra en una encrucijada (Naciones Unidas, 2022a). Así lo ha expresado la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 2022), y el Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos (Naciones Unidas, 2022a).

Por una parte, la mayoría de la población mundial está excluida de la seguridad social (OIT, 2022), y por otra, la pandemia por COVID-19 dejó en evidencia rezagos y disparidades entre los países y en el interior de ellos. En particular, “puso de manifiesto los puntos débiles de un sistema social y económico que no ha invertido lo suficiente en derechos como la protección social y la atención de la salud, dejando al descubierto lagunas en la cobertura que ofrece, evidenciando unas prestaciones de protección social inadecuadas y acentuando unas desigualdades ya de por sí profundamente arraigadas” (Naciones Unidas, 2022b, pág. 3).

Casi en todos los países existen personas que se enfrentan a obstáculos que les impiden acceder a la protección social. Estos obstáculos surgen de la denegación sistemática de oportunidades, falta de acceso a la participación y el respeto de sus derechos debido a factores como la edad, el género, la etnia, la discapacidad, el origen o la situación económica, entre otras condiciones (Naciones Unidas, 2017). Se suma a ello que numerosas personas que, aun cumpliendo con los requisitos para acceder a prestaciones, beneficios y servicios, no acaban sirviéndose de la protección social por razones de distinto tipo (falta de información, procedimientos costosos o engorrosos, miedo, etcétera), lo que socava su eficacia y la confianza de la población. Una de las razones más infortunadas suele ser la “prueba de la pobreza”, que estigmatiza y humilla a los solicitantes (Naciones Unidas, 2022a).

¹ Se agradece a Ángel Barreto por su apoyo en el procesamiento de datos y los comentarios y aportes realizados por Miguel del Castillo Negrete.

La relevancia de la protección social para aliviar las situaciones de emergencia quedó demostrada durante la pandemia por COVID-19, cuando los países desplegaron medidas con base en los conocimientos, las experiencias y la información de los actuales sistemas de protección social. Sin embargo, no se debe desconocer que, a la par, quedó de manifiesto que es insuficiente concentrarse únicamente en el combate contra la pobreza (Beazley, Solórzano y Barca, 2019), o abordar el ciclo de vida de manera lineal y sincrónica (Cecchini y otros, 2015). Los aprendizajes obtenidos durante la pandemia abren la oportunidad para refrescar el debate con nuevos puntos de vista o para insistir en las demandas de siempre porque sus resultados han sido magros. Es importante, por una parte, reiterar el alcance del cambio demográfico para los sistemas de protección social y, por otra, reunir evidencias sobre las formas de exclusión que afectan a distintos grupos sociales en su acceso a la protección social.

En este capítulo se aborda el cambio demográfico que está ocurriendo en los países de Centroamérica, México y el Caribe². En la primera parte se presenta la evolución de la población y se analiza la estructura por edades de la población. También se examinan el envejecimiento y la longevidad como fenómenos demográficos que afectan a los sistemas de protección social, y se exponen medidas alternativas para evaluar sus efectos. Además, se estudian los arreglos residenciales y su importancia en términos intergeneracionales. En la segunda parte se examinan las tendencias de la protección social en la subregión, enfocándose en la exclusión de ciertos grupos sociales con base en características que se traducen en desigualdad. Se identifican algunas dimensiones de la protección social que podrían ser útiles para fomentar el debate y lograr que la protección social sirva a todas las personas, sin discriminación alguna. Finalmente, se presenta una sección de cierre en la que se reflexiona sobre los hallazgos del trabajo.

A. Manifestaciones del cambio demográfico en la subregión

1. La población subregional crece a un ritmo menos acelerado

Los países de la subregión presentan una trayectoria muy diferente con respecto al comportamiento de su población. En ella se encuentra uno de los países de América Latina más avanzados en su transición demográfica y también los más tardíos. Como se verá más adelante, la heterogeneidad entre ellos no solo se traduce en el potencial de crecimiento de la población, sino también en otros cambios que resultan importantes de analizar por sus efectos en los sistemas de protección social.

Cuba es un país con una avanzada transición demográfica: en 2023 se registró una tasa global de fecundidad (TGF³) de 1,5 hijos por mujer y una esperanza de vida al nacer de 78,3 años. Alcanzó su máximo de población en 2016, que ha ido en descenso desde ese período. En la actualidad, su población es de 11.194.449 personas y presenta una tasa de crecimiento negativa (-0,17% anual). Este caso es muy particular en la región, porque tiene una estructura de edad envejecida y un largo período de baja fecundidad (desde mediados de la década de 1970). Es importante considerar que esta situación se extiende más allá del promedio nacional, sino que también se experimenta en las provincias. En 2022 se registraron 3.189 nacimientos en el país, lo que representa una disminución de 347 casos en comparación con el año anterior, cuando ocurrieron 3.536 nacimientos. Esta baja de la natalidad es preocupante ya que se está resintiendo en provincias envejecidas como Sancti Spíritus, donde se espera que la tasa de natalidad no logre revertir esta tendencia a largo plazo (Sotolongo, 2023).

Otro país que ha avanzado en su proceso de transición demográfica es Costa Rica, que posee una TGF de 1,5 hijos por mujer y una esperanza de vida al nacer de 80,3 años en 2023. Su población actual sostiene una tasa de crecimiento anual del 0,68% y suma 5.212.173 habitantes, los que se incrementarán a un ritmo promedio anual del 0,33% hasta alcanzar su máximo en 2049, cuando se sumarían alrededor de 490.000 personas a la cifra actual. El Salvador cuenta con 6.364.943 habitantes y muestra una tasa anual de crecimiento del 0,5%. Se encuentra por debajo del nivel de reemplazo poblacional desde 2015; en 2023 reporta una TGF de 1,8 hijos por mujer, una esperanza de vida al nacer de 73,4 años. Alcanzará el

² Los países incluidos en este trabajo son Costa Rica, Cuba, El Salvador, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y la República Dominicana (en adelante, la subregión).

³ La tasa global de fecundidad (TGF) es el número promedio de niños de una generación hipotética de mujeres, si las condiciones de fecundidad observadas permanecieran constantes durante su ciclo reproductivo.

máximo de su población en 2042 (6.687.447 personas), un incremento del 5,1% con respecto a su población actual. México también está por debajo del nivel de reemplazo desde 2016 y registra en la actualidad una TGF de 1,8 hijos por mujer, una esperanza de vida de 75 años y suma 128.455.567 habitantes, con una tasa de crecimiento anual del 0,73%. Alcanzará su máximo de población en 2052, cuando se agregarían 15.395.579 personas (el 12% con respecto a 2023).

Siete países de la subregión alcanzarán su máximo de población más allá de 2050, y el horizonte temporal para el comienzo del decrecimiento de su población varía entre los años 2052 y 2082. Un aspecto interesante de resaltar es el hecho de que la población en los países continúa creciendo después de estar por abajo del reemplazo (TGF menor a 2,1). De acuerdo con cálculos realizados por Del Castillo (2023), se requiere un rango de tiempo de 28 a 55 años con niveles bajos de fecundidad (por abajo del reemplazo), para que comience a observarse una disminución en su población. El número de años depende de la magnitud en la caída de la fecundidad y de la migración. Por ejemplo, en El Salvador, de acuerdo con las proyecciones de las Naciones Unidas, tomará 28 años para que la baja fecundidad produzca una disminución en su población. Ello se debe a que la TGF disminuye aceleradamente (llegará a 1,68 hijos por mujer en 2040), y continuará registrando una elevada tasa de migración (4,4 por cada 1.000 en el período 2015-2042). En Haití se requerirá más tiempo (33 años), al igual que en México (37 años). En Nicaragua, Panamá y la República Dominicana, su población tendrá un aumento por arriba del 75% después de alcanzar los 2,1 hijos por mujer (véase el cuadro IV.1) (Del Castillo, 2023).

Cuadro IV.1
Subregión (10 países): crecimiento de la población en distintos períodos

País	Población (1 de julio)	Crecimiento poblacional (en porcentajes)	Esperanza de vida al nacer (en años)	Tasa global de fecundidad
Costa Rica	5 212 173	0,68	80,3	1,52
Cuba	11 194 449	-0,17	78,3	1,46
El Salvador	6 364 942	0,50	73,4	1,78
Guatemala	18 092 026	1,40	70,2	2,32
Haití	11 724 763	1,21	64,8	2,73
Honduras	10 593 798	1,57	73,5	2,31
México	128 455 566	0,73	75,0	1,79
Nicaragua	7 046 310	1,38	74,8	2,25
Panamá	4 468 086	1,35	78,6	2,28
República Dominicana	11 332 972	0,90	74,4	2,21
Subregión	214 485,085			

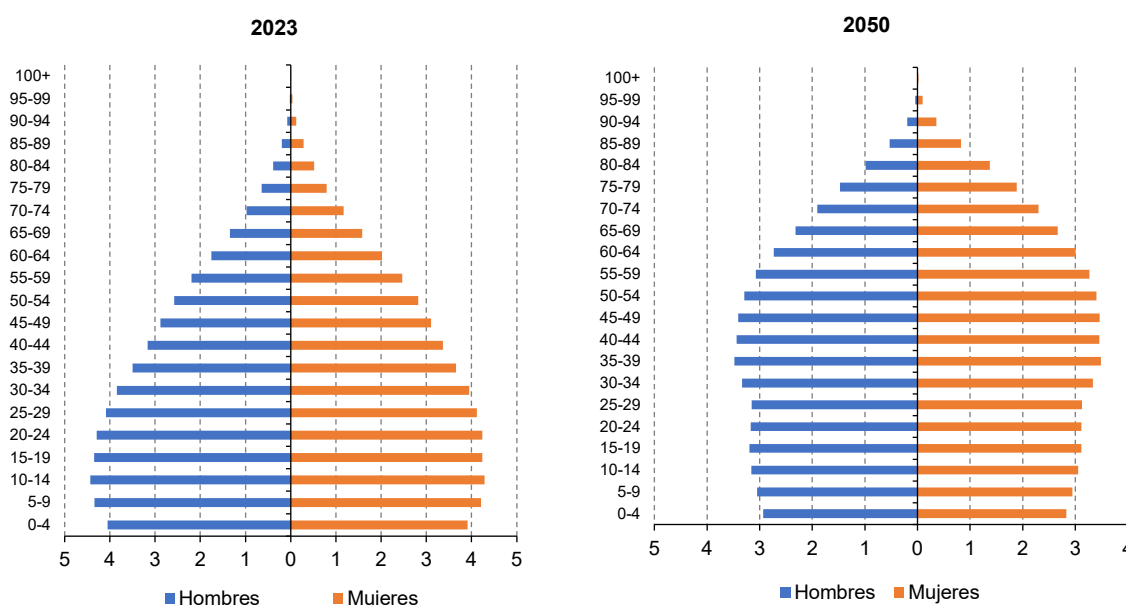
País	Tasa global de fecundidad igual a 2,1		Máximo de población	
	Período	Población (1 de julio)	Año	Monto
Costa Rica	2003	4 188 610	2049	5 703 325
Cuba	1978	9 729 986	2016	11 342 012
El Salvador	2014	6 209 526	2042	6 687 447
Guatemala	2030-2031	20 137 533	2079	27 252 819
Haití	2048-2051	15 037 037	2082	16 444 829
Honduras	2031-2033	12 028 837	2079	15 611 546
México	2015	120 149 897	2052	143 851 146
Nicaragua	2028-2029	7 556 962	2074	9 690 854
Panamá	2031-2034	4 994 467	2086	6 271 364
República Dominicana	2027-2028	11 764 919	2062	13 387 322
Subregión			2059	250 127 649

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de M. del Castillo, "Procesamientos especiales de datos demográficos para la subregión", 2023, inédito; Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (DAES), Database on Household Size and Composition 2022, División de Población, 2022a [base de datos en línea] <https://www.un.org/development/desa/pd/data/household-size-and-composition>; y Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (DAES), World Population Prospects, 2022b [en línea] <https://population.un.org/wpp/>.

2. El cambio de la estructura por edades de la población

Entre los fenómenos demográficos del siglo XXI de singular importancia para los sistemas de protección social, se cuentan el envejecimiento y la longevidad. Por un lado, las sociedades envejecen (aumento absoluto y relativo de las personas mayores) y, por el otro, se hacen gradualmente más longevas (incremento de la esperanza de vida), aunque a distinto ritmo. En la subregión, las personas de 60 años y más sumaron 2,5 millones en 1950 y un siglo después se espera que la cifra sea 22 veces más elevada (56.374.570 en 2050). Esto significa que, en el lapso de cien años, por cada minuto que pasa una persona cumple 60 años. Las mujeres mayores, en 1950, representaban el 50,5% del total de la población adulta mayor y, en 2050, el porcentaje se elevará al 55,1% (véase el gráfico IV.1)⁴.

Gráfico IV.1
Subregión (10 países): estructura por edades de la población según sexo, 2023 y 2050
(En porcentajes)



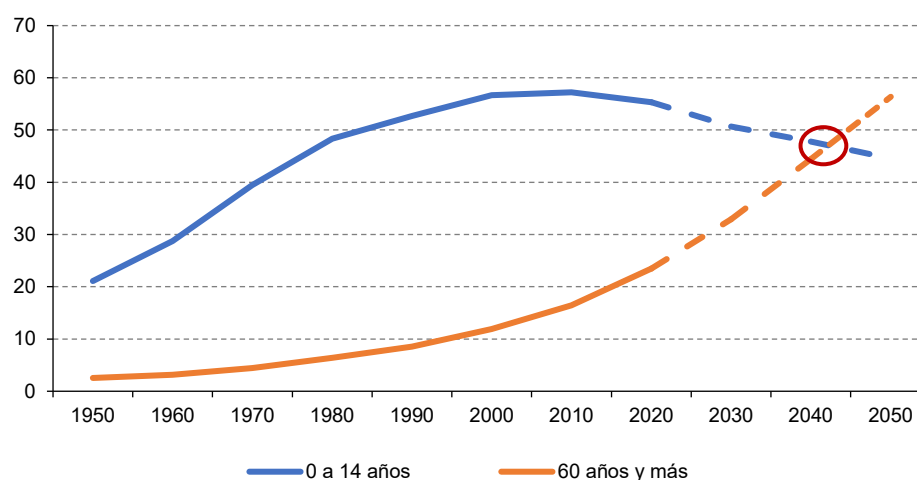
Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (DAES), World Population Prospects, 2022b [en línea] <https://population.un.org/wpp/>.

En 2023, las personas mayores de la subregión suman 25.609.408, que constituye el 11,7% del total de la población subregional. Esto es, diez veces más personas de edad avanzada y el doble de lo que representaron en 1950 (5,1%), y un poco menos de la mitad de lo que se espera hacia 2050 (21,9%). El índice de envejecimiento en 2023 es de 47 personas mayores por cada 100 menores de 15 años. Este indicador se incrementó cuatro veces desde la mitad del siglo pasado, cuando era de 11,9. Se cree que en 2050 habrá 126,4 personas de 60 años y más por cada 100 niños.

En 1950, los niños de 0 a 14 años formaban el 42,8% del total de la población en la subregión. En 2023 el porcentaje es de 25,2% (54.119.134) y en 2050 llegará al 17,9%. Vale decir, tendrían una participación porcentual menor que las personas mayores en este último año. De esta forma, en 2043, el número de personas mayores de la subregión habrá superado a la población de 0 a 14 años (véase el gráfico IV.2).

⁴ América Latina y el Caribe exhibe una evolución demográfica distinta. La población de 60 años y más pasó de 8,7 a 89,9 millones de personas entre 1950 y 2023. En 1950, este grupo de edad representó el 5,2% del total de la población y en 2023 corresponde al 13,5%. Se espera que para 2050, la cantidad de personas mayores se duplique con respecto a 2023, llegando a 188,1 millones, lo que significa que un cuarto de la población (25,1%) será de edad avanzada. La evolución de la población infantil es diferente. Aunque se incrementó en un 45% en el lapso de las últimas siete décadas, se estima que los niños menores de 15 años disminuyan en un 17,4% en el transcurso de los próximos 27 años.

Gráfico IV.2
Subregión (10 países): población adulta mayor y población infantil, 1950-2050
(En miles)

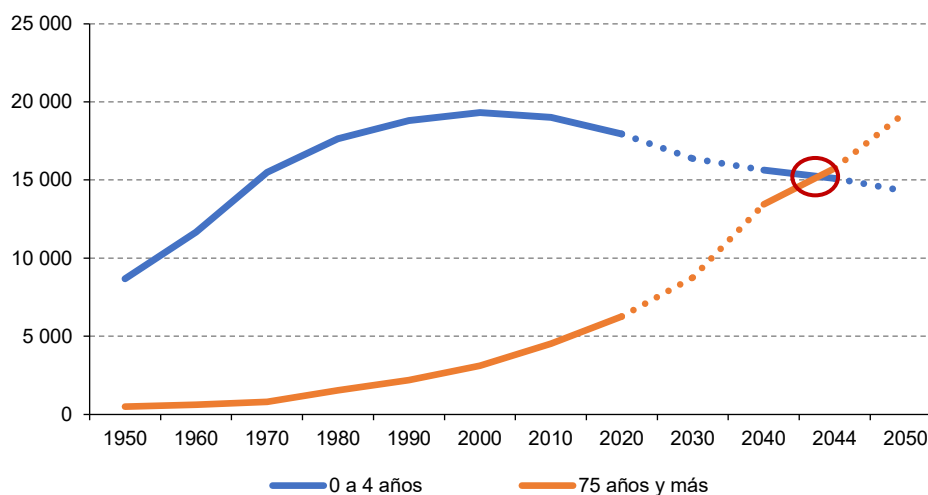


Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (DAES), World Population Prospects, 2022b [en línea] <https://population.un.org/wpp/>.

3. Avances y limitaciones del aumento de la longevidad

Hoy no solo hay más personas que llegan a los 60 años, sino que la duración de la vida se ha extendido. En promedio, la esperanza de vida al nacer en la subregión era de 46 años en 1950. En 2023, sumó 28,3 años adicionales, llegando a los 74,3 años, mientras que en 2050 se extenderá a los 79,3 años. El mayor incremento de la esperanza de vida al nacer ocurrió en la década de los años sesenta del siglo XX. En promedio, este indicador progresó en 6,9 años con respecto al decenio anterior. De ahí en adelante, las ganancias han ido menguando, y en la presente década se espera que se sumen 1,3 años. A escala nacional, los logros en la esperanza de vida al nacer no siguieron la misma trayectoria. Aunque Guatemala y Honduras han mejorado el comportamiento de este indicador en los últimos años, les faltarían 41 y 47 años, respectivamente, para llegar a la esperanza de vida al nacer que Costa Rica exhibe en 2023. En el caso de Haití, se prevé que ello no ocurrirá en el presente siglo.

Gráfico IV.3
Subregión (10 países): población menor de 5 años y de 75 años y más, 1950-2050
(En miles)



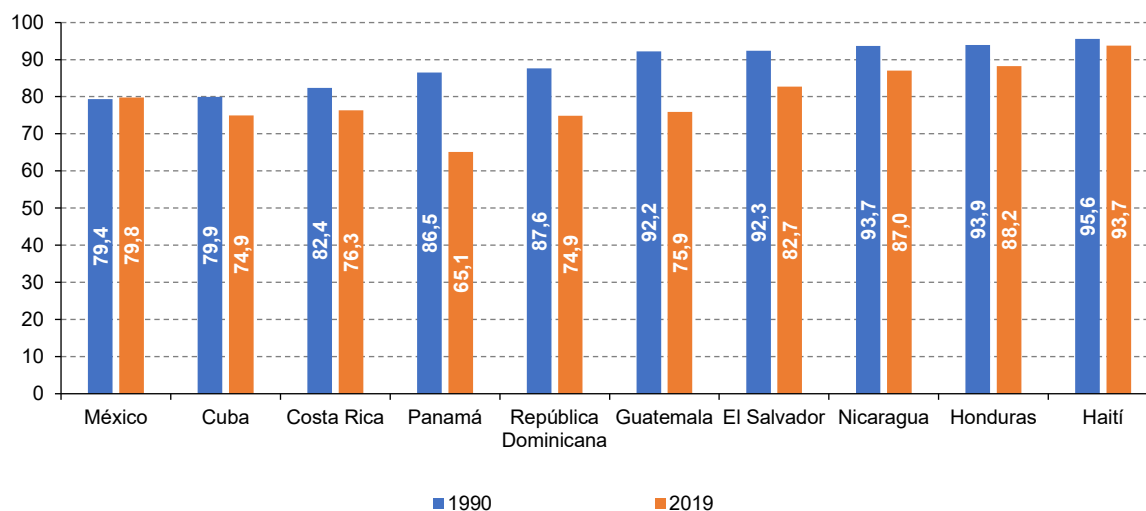
Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (DAES), World Population Prospects, 2022b [en línea] <https://population.un.org/wpp/>.

Al igual de lo que acontece en otras partes del mundo, en la subregión hay una cifra creciente de personas de edad muy avanzada. A inicios de la década de los setenta del pasado siglo, había menos de 1 millón de personas de 75 años y más. Se mantuvo una tasa de crecimiento promedio anual del 4,6% hasta principios de este siglo (1970-2000), y en 2023 suman 6.615.310 personas, con una tasa de crecimiento anual del 3,1%. En 2050 serán 19.331.447 personas. Las estimaciones de población de las Naciones Unidas muestran que la población de 75 años y más se duplicó entre 2000 y 2020, y ello volverá a ocurrir entre 2020 y 2039. Este grupo crece muy por encima del conjunto de la población desde hace cinco décadas, y en 2044 las personas de 75 años y más superarán en número a los niños menores de 5 años (véase el gráfico IV.3).

El crecimiento de la población centenaria atrae cada vez más atención en los países desarrollados, y se espera que durante este siglo la sobrevivencia en edades muy avanzadas se extienda a todos los países del mundo (Robine y Cubaynes, 2017). Este aumento puede explicarse por la disminución de la tasa de mortalidad en el rango de edades entre los 80 y 100 años, hito que podría ser un factor determinante para la esperanza de vida de la población de edad avanzada (Robine, 2021). En la subregión, el número de personas con 100 años o más (centenarios) ha crecido de 169 en 1950 a 1.025 en 1977, para llegar en el año 2023 a 15.818, de acuerdo con la División de Población de las Naciones Unidas, cifra que se duplicará en 20 años. Estas personas superaron con creces la esperanza de vida promedio de su época, que alcanzó a 65,4 años en el decenio de 1970.

Al analizar la probabilidad de mortalidad entre los 70 años y 90 años en la subregión, se observa una disminución entre 1990 y 2019, aunque con trayectorias distintas entre los países. En 1990, la probabilidad de que una persona de 70 años falleciera antes de cumplir 90 años era menor en México (79,4%), Cuba (79,9%) y Costa Rica (82,4%), mientras que Haití (95,6%) y Honduras (93,9%) se ubicaban en el otro extremo. En 2019, Panamá (65,1%), Cuba (74,9%) y la República Dominicana (74,9%) ocuparon los primeros lugares, en virtud de que en México se registró un ligero aumento (de 0,4 puntos porcentuales, entre 1990 y 2019). Haití y Honduras siguieron ocupando los últimos lugares (véase el gráfico IV.4).

Gráfico IV.4
Subregión (10 países): probabilidad de muerte entre los 70 y 90 años, 1990-2019
(En porcentajes)



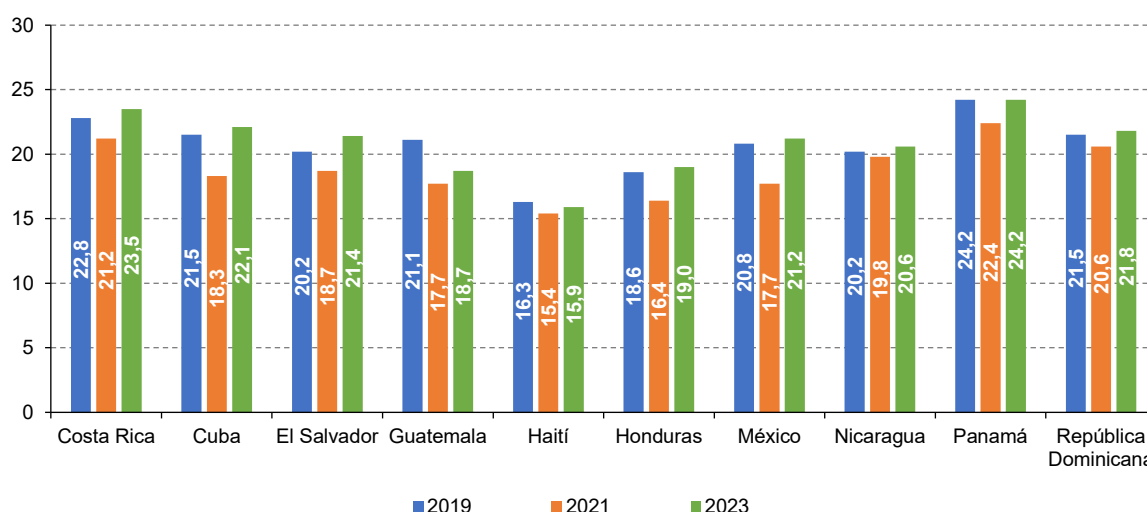
Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (DAES), World Population Prospects, 2022b [en línea] <https://population.un.org/wpp/>.

Sin embargo, la pandemia por COVID-19 (que cobró gran número de vidas en las edades avanzadas) contuvo el avance de algunos indicadores clave sobre las personas mayores. Uno de ellos es la esperanza de vida promedio a los 60 años, la que iba en aumento desde 1950, cuando fue de 14,3 años en promedio en la subregión, y que llegó a 20 años para inicios de este siglo. La evolución ascendente se conservó

hasta 2019 (20,7 años); sin embargo, descendió en 2020 a 18,8 años en promedio, lo que equivale al número de años restantes que una persona de 60 años y más de Panamá podía vivir en 1974.

A escala de países, el comportamiento de la esperanza de vida a los 60 años ha sido disímil entre ellos. Entre 2019 y 2023, Guatemala presentó una disminución de 2,4 años y Haití de 0,4, únicos países de la subregión que no repuntaron en 2023, después de la pandemia. Costa Rica y Panamá registraron un aumento de 0,7 y 0,6 años, respectivamente, y El Salvador de 1,2 años; los demás países presentaron reducidos incrementos en este indicador (véase el gráfico IV.5).

Gráfico IV.5
Subregión (10 países): cambios en la esperanza de vida a los 60 años, 2019-2022
(En años)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (DAES), World Population Prospects, 2022b [en línea] <https://population.un.org/wpp/>.

4. Mediciones diferenciadas para estimar las necesidades en la vejez

Cuando se habla de cambio demográfico y protección social, usualmente se piensa en el envejecimiento de la población y la posible carga que puede significar para los sistemas de salud y pensiones, así como en sus cuidados. O bien, se anteponen las generaciones de niños y de personas mayores para estimar cuál grupo requiere más inversión o, dicho de otra manera, dónde habría que reducir el gasto. En cuanto a las estimaciones, en América Latina se utiliza el criterio de 60 años y más para contabilizar el número y porcentaje de personas mayores, y los 65 años para la dependencia demográfica. A continuación, se presentan dos contribuciones novedosas para abordar este tema. La primera es la edad prospectiva de la vejez, y la segunda es la estimación de la dependencia a partir de distintas metodologías de cálculo que parecen pertinentes para el estudio del peso del envejecimiento en los sistemas de protección social

a) La edad prospectiva de la vejez

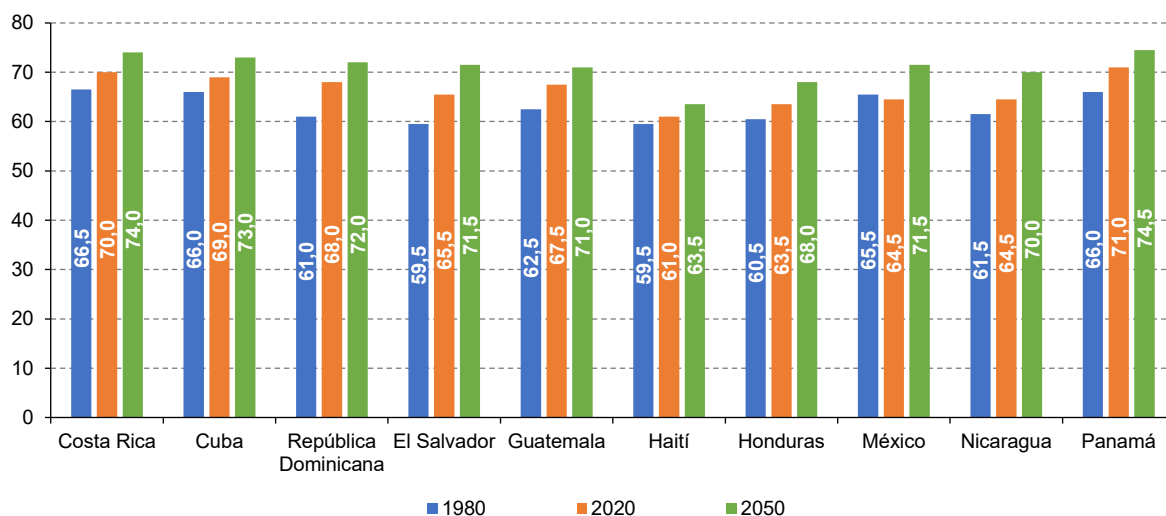
Las Naciones Unidas utilizan el criterio de 60 años y más para definir a las personas mayores. Entre las razones para ello se encuentra que las medidas se basan en fuentes de datos que distribuyen a la población por edad, y que esta definición permite trabajar con series históricas comparables en el tiempo y entre países (Sanderson y Scherbov, 2019)⁵.

⁵ El mismo razonamiento llevó a la Organización de Estados Americanos (OEA) a definir a las personas mayores utilizando un criterio cronológico en la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, a pesar de que en el artículo 2 conceptualizó a la vejez como la “construcción social de la última etapa del curso de vida” (OEA, 2015, pág. 4).

Aunque la edad cronológica es un criterio útil, la dificultad pareciera surgir cuando el umbral establecido se ha mantenido sin cambios desde hace más de 40 años. Esto ha dado lugar a que algunos investigadores propongan nuevas formas de definir la edad de la vejez. Un acercamiento plantea que su inicio a partir de los 60 o 65 años es un criterio que debe superarse porque no se condice con el incremento de la esperanza de vida o no toma en consideración otros aspectos tales como la capacidad intrínseca de la persona y los efectos del entorno en el envejecimiento individual. De hecho, la OMS señaló en su informe de 2015 que “una de las características de la vejez es la diversidad, y la edad cronológica se asocia vagamente con los niveles de funcionalidad” (OMS, 2015, pág. 18).

Desde esta perspectiva, se sitúa el cálculo de la edad prospectiva de la vejez que se define como el tener 15 años o menos de la esperanza de vida promedio restante (National Academy of Medicine, 2022). La fortaleza principal de utilizar este criterio es que la edad prospectiva tiene en cuenta los cambios en la esperanza de vida y se calcula a escala nacional. Los teóricos de este indicador apuntan al respecto que la presunción a la base es que “mientras dos personas en dos lugares o tiempos diferentes con la misma edad cronológica pueden tener relativamente poco en común, dos de esas personas con la misma edad restante pueden compartir más similitudes” (Gietel-Basten, Saucedo y Scherbov, 2020, pág. 2).

Gráfico IV.6
Subregión (10 países): edad prospectiva de la vejez, 2020 y 2050

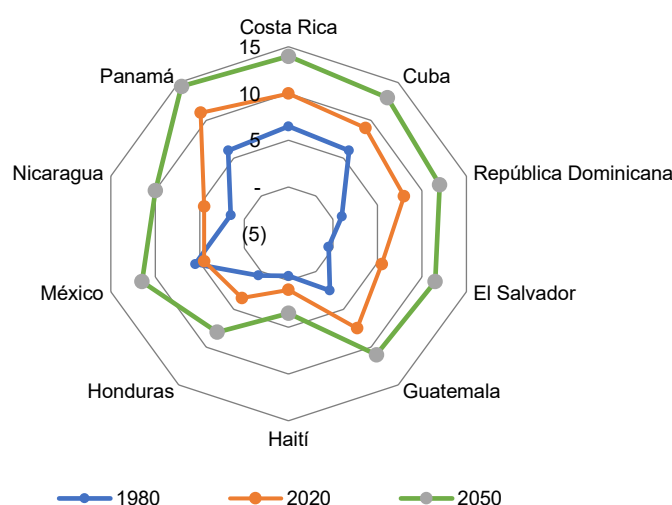


Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (DAES), World Population Prospects, 2022b [en línea] <https://population.un.org/wpp/>.

Si se utiliza este indicador, el criterio para considerar a una persona como de edad avanzada varía según lugar y, en 2020, todos los países de la subregión habrían superado el umbral de los 60 años, incluso por varios años. La proyección hacia 2050 muestra que la edad cronológica usualmente utilizada para definir la vejez (60 años) se habrá superado ampliamente en todos los países. En 1980, la diferencia entre el límite usualmente aceptado de inicio de la vejez⁶ y la edad prospectiva fluctuaba entre 0,5 años (Haití y El Salvador) y 7,5 años (Costa Rica). En 2020, la distancia se acrecentó en todos los países y la más elevada se halló en Panamá (11 años). Se proyecta que, en 2050, el país con la mayor diferencia entre los 60 años y la edad prospectiva seguirá siendo Panamá (14,5 años), seguido de Costa Rica (14 años) y Cuba (13 años); mientras que la menor se tendrá en Haití (3,5 años), y Honduras (8 años), aunque su nivel habrá aumentado con respecto a 1980 (véase el gráfico IV.7).

⁶ En el caso de Costa Rica, que define el límite cronológico de la vejez en los 65 años, la edad prospectiva es más elevada que el umbral establecido legalmente.

Gráfico IV.7
Subregión (10 países): diferencia entre el límite cronológico de inicio de la vejez (60 años) y la edad prospectiva
(En años)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (DAES), World Population Prospects, 2022b [en línea] <https://population.un.org/wpp/>.

b) Tasas de dependencia de la vejez

En distintos estudios se estima el impacto del incremento de las personas mayores en el gasto social con base en la tasa de dependencia de la vejez. A manera de ilustración, se pueden identificar por lo menos cuatro formas de calcular este indicador. El modo convencional mide la población de 65 años y más con relación a la población en edades potencialmente activas (20 a 64 años) y su objetivo es estimar la carga económica de las personas mayores. Esta forma de cálculo es muy criticada porque, de acuerdo con él, dos grupos de personas son consideradas como dependientes (niños y personas mayores), mientras uno (los adultos) es el que contribuye con su trabajo e ingresos para sostener a los demás.

Si bien esta perspectiva puede ser útil, acostumbra a dejar de lado que ni los niños son perpetuos dependientes, que las personas mayores también participan en el mercado laboral, o que no todos los adultos pueden ser proveedores⁷. Al respecto, la OMS señala que “hay muchas fallas en este indicador, sobre todo porque supone que la edad cronológica es un marcador válido del comportamiento” (OMS, 2015, pág. 18). Yendo más allá, la Comisión Europea ha señalado que en la actualidad existe una amplia interdependencia entre las distintas generaciones⁸, lo que hace ambiguo su consideración por separado (Comisión Europea, 2021), como se hace con la tasa de dependencia demográfica.

Una medición distinta es la tasa de dependencia prospectiva de la vejez, que hace un ajuste al criterio cronológico tradicional de inicio de la vejez, por medio de la combinación de las características de las poblaciones relacionadas con la capacidad funcional, la esperanza de vida restante y la ausencia de enfermedades (Scherbov y Sanderson, 2016). El resultado se obtiene al comparar el número de personas con una esperanza de vida restante de aproximadamente 15 años, con el número de personas comprendidas entre 20 y esa edad. De esta forma, busca aproximarse al cálculo de la carga de la dependencia, estimando la posible presión sobre la sociedad en general (DAES, 2023).

Una segunda alternativa es la tasa de dependencia demográfica de la vejez ajustada por salud, que incluye la carga de enfermedades asociadas al envejecimiento. La población dependiente sería aquella con igual o mayor carga de enfermedad que el promedio de personas de 65 años y más alrededor

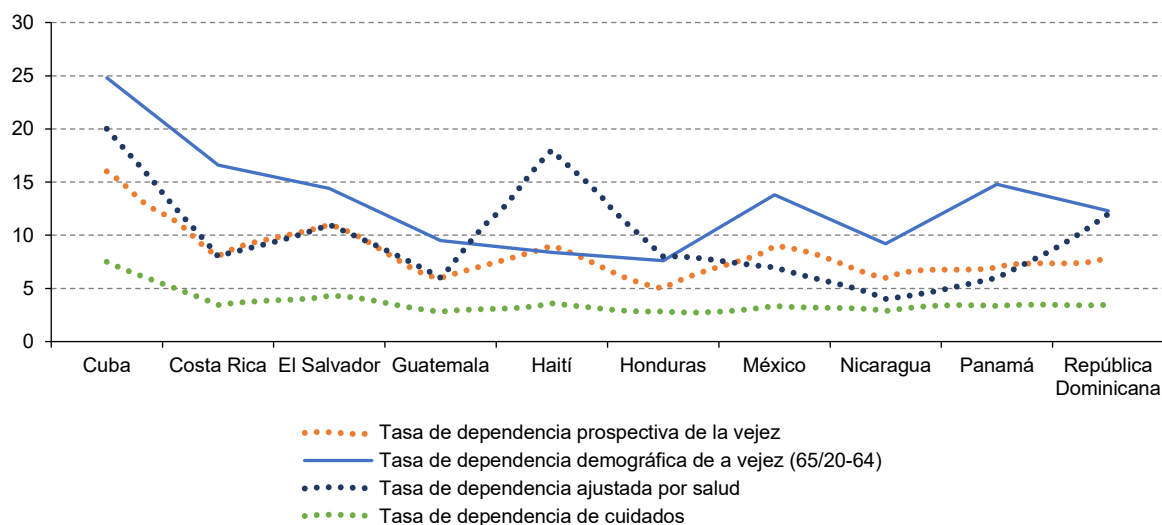
⁷ Los empleos de baja calidad, la pobreza, el trabajo y la elevada proporción de formas atípicas de empleo asociadas a inseguridad y salarios bajos (Comisión Europea, 2023), son parte de los riesgos a los que se enfrenta la población adulta para sostener a las poblaciones consideradas como dependientes. Elemento que es pasado por alto cuando se utiliza el indicador de dependencia demográfica de la vejez.

⁸ Véase el apartado sobre arreglos residenciales intergeneracionales.

del mundo, y pondera la población de apoyo como la que tiene menor carga de enfermedad que las primeras. Una tercera forma de cálculo es la tasa de dependencia de cuidados, que es el coeficiente entre las personas mayores que han rebasado la esperanza de vida saludable y aquellas de 15 años hasta la edad de la esperanza de vida sana menos 6 años. Este indicador procura aproximarse a la medición de las personas mayores que requieren cuidados.

En el gráfico IV.8 se muestra el cálculo de las tasas de dependencia de la vejez para los países de la subregión, de acuerdo con las cuatro formas mencionadas en los párrafos anteriores. Como era de esperarse, los resultados difieren según la metodología empleada. Las diferencias entre las tasas de dependencia tradicional y la prospectiva son contundentes. En todos los países disminuye la carga de la dependencia, y en Cuba, Costa Rica y Panamá la diferencia entre ambas medidas es de 7 puntos porcentuales en adelante. Esto sugiere que, al igual que lo que sucede en otras partes del mundo, en poblaciones con altos niveles de esperanza de vida el impacto del envejecimiento de la población puede ser menor de lo que se calcula por el índice de dependencia demográfica de la vejez (DAES, 2023). En el caso de la tasa de dependencia de cuidados de la vejez, se valora una demanda mucho menor que las anteriores y, cuando se efectúa la medición para otros grupos de edad, se obtiene el mismo resultado porque los demandantes de cuidado en la actualidad se concentran en las edades infantiles, incluso en el caso de Cuba.

Gráfico IV.8
Subregión (10 países): tasa de dependencia demográfica de la vejez (65/20-64), tasa de dependencia prospectiva de la vejez, tasa de dependencia de la vejez ajustada por salud y tasa de dependencia de cuidados, circa 2020



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de G Gietel-Basten, Saucedo y Scherbov, "Prospective measures of aging for Central and South America", *PLoS ONE*, vol. 15, N° 7, 24 de julio de 2020 y de Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (DAES), *World Population Prospects*, 2022b [en línea] <https://population.un.org/wpp/>.

Aunque las diferencias entre la tasa de dependencia tradicional y la tasa de dependencia ajustada por salud son más discretas, esta última continúa siendo más baja. En México, Panamá y Costa Rica, la tasa de dependencia ajustada por salud es menor por 7 puntos porcentuales a la tasa de dependencia tradicional. En cambio, en Honduras prácticamente es similar y en Haití la tasa de dependencia ajustada por salud es casi 10 puntos porcentuales superior a la tradicional. Ello podría obedecer a que el país, pese a que atraviesa una etapa incipiente de envejecimiento, presenta un inicio temprano de enfermedades asociadas a la vejez. Sobre este particular, se sabe que la mayor carga de enfermedad recae en grupos desfavorecidos y las personas con desventajas socioeconómicas, como ocurre con la población haitiana, tienen un mayor riesgo de afecciones en el largo plazo temprano en sus vidas y con mayor gravedad de la enfermedad (Tafadzwa y otros, 2023). En este país, la tasa ajustada de mortalidad prematura en 2019 fue 167,5% superior a la tasa promedio para las Américas (OPS, 2023).

El análisis anterior es relevante para los sistemas de protección social porque buena parte de los estudios que se realizan para estimar el impacto del envejecimiento se basan en la tasa de dependencia demográfica, y como se observa, es posible trabajar con medidas alternativas que podrían ser de mucha utilidad para las políticas públicas.

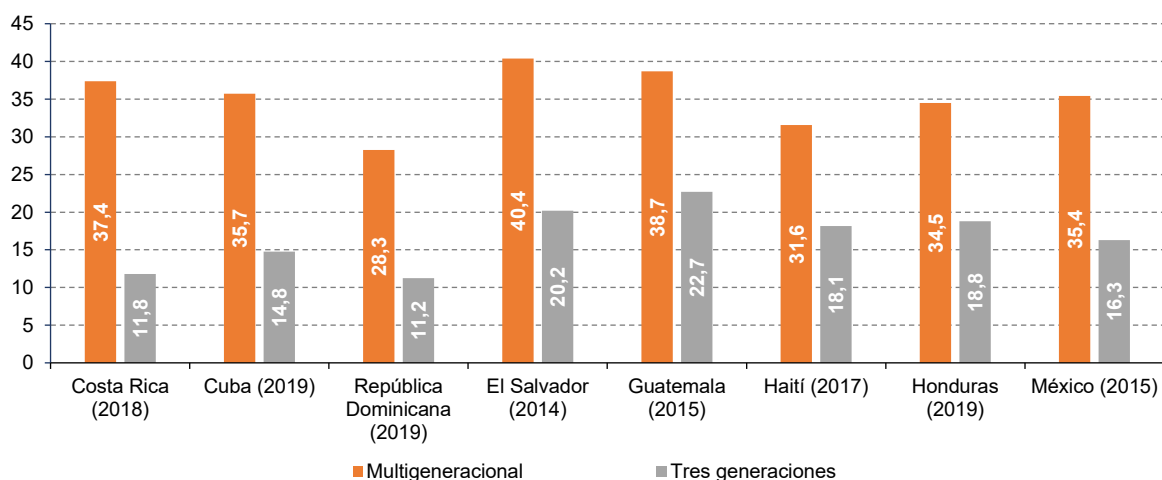
La tasa de dependencia prospectiva de la vejez recoge y valora las ganancias en la esperanza de vida de una población, y cómo ello puede ser útil para buscar alternativas que faciliten a las personas mayores continuar insertas en el mercado laboral, si así lo desean y sus condiciones de salud lo permiten. Esto es así, sobre todo en lugares donde la edad de retiro es obligatoria, y por lo cual se pierde parte de la contribución de las personas mayores a la economía y a la sociedad.

La tasa de dependencia ajustada por salud facilita observar el efecto de las condiciones de salud de una población, y advierte cuán importantes son las inversiones para el bienestar durante todo el ciclo de vida, así como el correcto ejercicio de las funciones de salud pública y la puesta en práctica de intervenciones preventivas y de promoción de la salud, ante todo, de atención primaria. La tasa de dependencia de cuidados es muy útil en estos momentos porque varios países de la subregión se concentran en el diseño de políticas de cuidado, proporciona una medición de la demanda actual, su distribución por edades, y con ello precaver con anticipación los cambios que mostrará a medida que las sociedades van envejeciendo.

5. Arreglos residenciales intergeneracionales

Los arreglos residenciales han experimentado cambios a causa del avance de la transición demográfica y, a medida que la población envejece, aumenta el porcentaje de hogares con presencia de personas de edad avanzada y los hogares intergeneracionales. A partir de los últimos datos disponibles en esta materia para los países, es posible acercarse —con la salvedad de que no son lo mismo— al conocimiento de las familias. Una perspectiva subregional, construida a partir de la información disponible de los arreglos residenciales compilada por las Naciones Unidas, muestra que los hogares multigeneracionales corresponden en promedio al 35,2% y los hogares con tres generaciones al 16,7%. En el caso de los primeros, El Salvador (40,3%) y Guatemala (38,7%) superan el promedio subregional. Lo mismo ocurre en los hogares multigeneracionales con el 20,2% y 22,7% respectivamente (véase el gráfico IV.9).

Gráfico IV.9
Subregión (8 países): tipos de hogares intergeneracionales, última fecha disponible
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (DAES), Database on Household Size and Composition, 2022a [base de datos en línea] <https://www.un.org/development/desa/pd/data/household-size-and-composition>.

En la mayoría de los hogares de la subregión se cuenta con al menos un niño entre sus miembros (55,7%), mientras que en un poco más de un tercio (32,2%) conviven con al menos una persona de 60

años y más. Ello es consecuencia de la estructura por edades de la población, aunque en todos los países el peso relativo de hogares con algún miembro de edad avanzada es superior al porcentaje de personas mayores dentro de la población total. Ocurre así, en países con bajos porcentajes de personas mayores como Haití, donde el 31,7% de los hogares tiene al menos una persona mayor, o bien Honduras con el 29,2%. En Cuba, el 48,2% de los hogares integra entre sus miembros al menos una persona mayor, mientras que en Guatemala el 74,1% sostiene cuando menos a un miembro menor de 15 años. Las personas mayores tienen un papel importante en el interior de las familias. En Cuba, el 43,4% es jefe de hogar, y la cifra más baja se encuentra en Guatemala, donde 2 de cada 10 hogares tienen jefatura de hogar envejecida.

Como se advierte, en la subregión los arreglos residenciales varían entre países. Esto significa que, al analizar su composición y estructura, las necesidades de protección social son disímiles porque reflejan las transiciones que ocurren en su interior. En algunos, el cambio demográfico facilita la transmisión intergeneracional de recursos de todo tipo, aunque contempladas *vis a vis* puede incidir en la extensión y diversificación de la carga de cuidado o requerimientos de ingresos, así como en las funciones que cada miembro desempeña dentro del hogar, especialmente en los hogares intergeneracionales cuando no hay posibilidades de ayuda institucional.

B. Una mirada a la protección social en la subregión

1. La discriminación como determinante para el acceso a la protección social

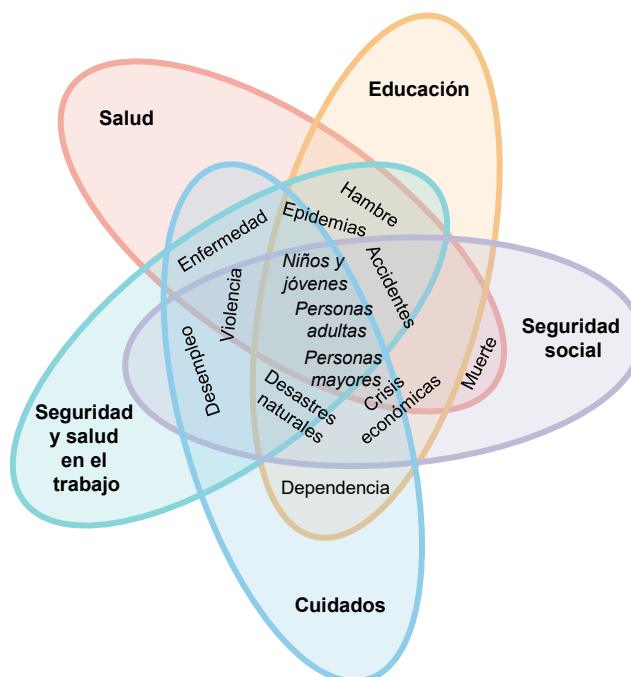
La Organización Internacional del Trabajo (OIT) manifiesta que la pandemia ha expuesto las profundas desigualdades y brechas existentes en la cobertura, integralidad y adecuación de la protección social en todos los países (OIT, 2021). En consecuencia es evidente que, en el contexto actual, es imprescindible entablar un diálogo profundo acerca de las áreas que requieren mejoras y las posibles estrategias para emprenderlo. Con el propósito de garantizar el bienestar de todas las personas, es fundamental abordar el cambio demográfico en curso porque no solo afecta la vida social, sino también la economía⁹. Luego, el conocimiento de las características de la población y su evolución futura ayuda a identificar las prioridades y las oportunidades para los sistemas de protección social, a definir los objetivos que persigue y decidir sobre los instrumentos que despliega.

Como quedó de manifiesto durante la pandemia, es imprescindible prestar atención a cómo prevenir la acumulación de desventajas a lo largo del ciclo de vida, desde la primera infancia e incluso antes, hasta la muerte, contemplando también la protección de los sobrevivientes. Hay que disponer de mecanismos dirigidos explícita y directamente a fortalecer el empoderamiento de las personas y ampliar su acceso a los recursos, con una visión de largo plazo. Esto abarca el acceso a la educación de calidad (en todas las edades), las oportunidades de empleo decente (tales como arreglos que permitan combinar la participación en la fuerza laboral, el estudio o el goce de una pensión), la salud universal (con énfasis en la prevención y promoción) y los cuidados para la vida (compatibilizando las tareas productivas y reproductivas), entre otros asuntos cruciales.

Un punto crítico en el que el análisis demográfico puede contribuir sustancialmente es al distinguir y ponderar las vulnerabilidades y riesgos. Las vulnerabilidades no son algo intrínseco de las personas, sino que surge de su posición en la sociedad, de los recursos y posibilidades a las que han tenido acceso para fortalecer sus aptitudes de hacer frente a las contingencias vitales. Los riesgos son inherentes a la vida en sociedad y propios de la existencia humana. Se transforman en un problema cuando las personas a las que afecta no pueden hacerles frente (véase el diagrama IV.1).

⁹ Se refiere al consumo de las familias, la inversión empresarial, el empleo, la productividad y la determinación de salarios y precios. De igual manera, de la estructura por edades de la población depende la composición de los gastos y de los ingresos públicos, lo que afecta las finanzas macroeconómicas o el espacio fiscal, entre otros (Banco de España, 2019).

Diagrama IV.1
Vulnerabilidades y riesgos



Fuente: Elaboración propia.

Las vulnerabilidades están asociadas a las características individuales de cada persona —y muchas de ellas a su vez son dimensiones demográficas—, tales como la edad, el género, la zona de residencia, el origen étnico, la condición migratoria, el tamaño y la composición del hogar en el que reside, la condición de discapacidad o el nivel de dependencia, entre otras. Estas características se convierten en una desventaja cuando su presencia aminora la capacidad de las personas para enfrentar los riesgos. En este sentido, Bonilla García y Gruat (2003) mencionan que los obstáculos para acceder a las estructuras e instituciones sociales, basados en el sexo, origen étnico, estado de salud, discapacidad, entre otros, suelen ser infranqueables e impiden la realización del potencial humano y social. Por ejemplo, debido a la desigualdad de género, las niñas y mujeres se ven impedidas de acceder a instituciones sociales importantes como las escolares. Esto las expone a mayores riesgos y limita su participación en la sociedad (Bonilla García y Gruat, 2003).

La desigualdad en la gestión de los riesgos no es un fenómeno estático o inherente al sistema social. Tal como Piketty señala, "La desigualdad es fundamentalmente una construcción social, histórica y política" (Piketty, 2021, pág.18). Por lo tanto, la protección social puede asumir un papel importante en abordar esta situación, en especial al intervenir las barreras de acceso provocadas por factores que generan desventaja y exclusión. Estos factores incluyen el trato discriminatorio hacia ciertas características o identidades, lo que crea desigualdades de poder que pueden impedir el acceso de algunos grupos a la protección social y otros servicios públicos (Naciones Unidas, 2017).

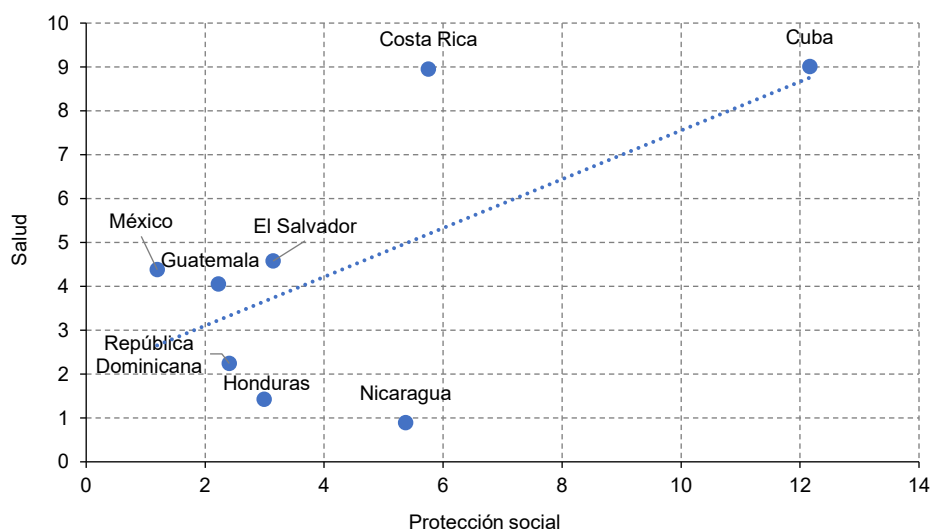
2. Las brechas de protección social con énfasis en grupos rezagados

Según lo expresado por Piketty (2021), puede haber diversas opciones políticas para organizar un sistema social, incluso cuando se tiene el mismo nivel de desarrollo. Acerca del tema que interesa en este trabajo, ello significa que la manera en que se organiza la protección social está determinada por decisiones políticas, lo que puede desembocar en niveles y estructuras de desigualdad muy diferentes. Siendo así, se puede afirmar que la desigualdad es una opción política, no algo inevitable. Esto se constata en "el progreso de la región a partir de la década de los 2000, cuando la mayoría de los gobiernos de América Latina y el Caribe dejó de lado la idea de una política social residual, incrementó la inversión social y fortaleció sus sistemas de protección social" (Arenas y Cecchini, 2021, pág. 280).

Una de las formas de medir la desigualdad es por medio de las brechas que existen entre distintos grupos sociales. Se entiende por brechas las diferencias significativas en el acceso a los servicios, beneficios y prestaciones de la protección social entre personas y grupos que por alguna característica se los ubica en desventaja con respecto a los demás. Las brechas se manifiestan de diversas maneras; por ejemplo, en el acceso a servicios básicos como la salud, la educación, la vivienda y el trabajo, entre otros. También se expresa en la exclusión social, la discriminación y la falta de participación en la vida política y social.

En salud, por ejemplo, algunos autores han señalado que las diferencias del estado de salud de la población están influidas por la distribución del gasto social. Habida cuenta de que los determinantes sociales ejercen una significativa incidencia en las condiciones de salud de una población, en aquellos países donde se invierte vis a vis en protección social y en salud, se podrían tener mejores resultados en este último sector (Sieber y otros, 2022). Aunque se requiere profundizar más en el tema, es posible adelantar que los países de la subregión que han invertido más en salud y protección social, como Costa Rica y Cuba, presentan en 2019 una mayor esperanza de vida saludable en la vejez en comparación con los demás. Asimismo, en 2021 estos países registraron las tasas más bajas de mortalidad infantil y mortalidad en menores de 5 años en la subregión. Por otro lado, Honduras y Nicaragua, cuya inversión en protección social y salud está por debajo del promedio, arrojan la menor esperanza de vida saludable en edades avanzadas en comparación con los otros ocho países analizados, así como las tasas más altas de mortalidad infantil y mortalidad en menores de 5 años (véase el gráfico IV.10)¹⁰.

Gráfico IV.10
Subregión (8 países): gasto en salud y en protección social como porcentaje del PIB, último año disponible



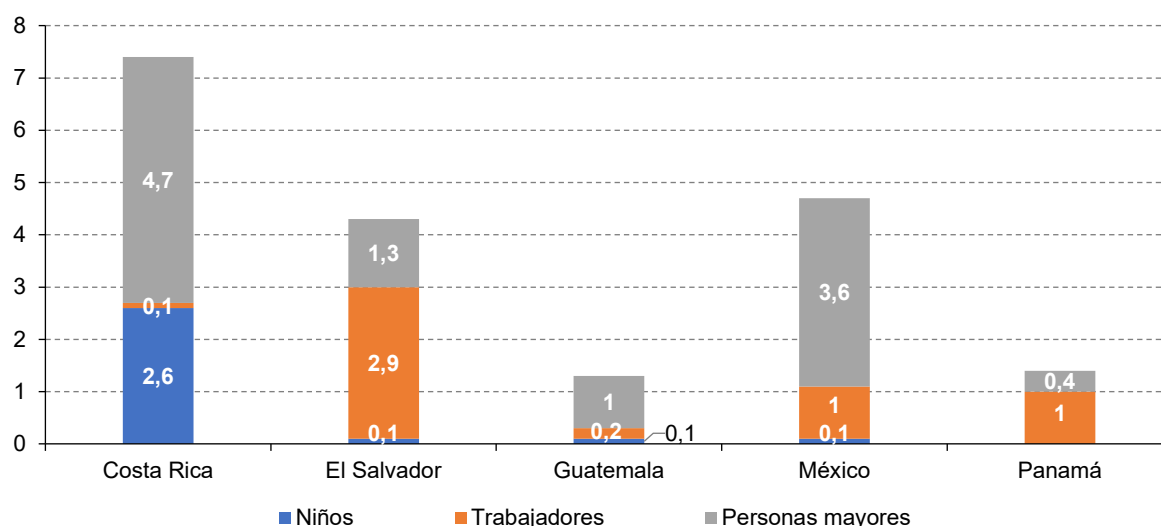
Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), CEPALSTAT [base de datos en línea] <https://estadisticas.cepal.org/cepalstat/portada.html>.

Nota: En los casos de Costa Rica, Cuba y Guatemala corresponde al gasto del gobierno en general para 2020. Para los demás países equivale al gasto del gobierno central para el año 2021.

La distribución del gasto de los sistemas de protección social en los países de la subregión es heterogénea entre los grupos de población. En promedio para cinco países (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, México y Panamá), las personas mayores son las que concentran el gasto. En ello incide la elevada inversión que Costa Rica y México le otorga a este grupo. Le siguen los trabajadores y los niños (véase el gráfico IV.11).

¹⁰ La tasa de mortalidad en menores de 5 años fue de 16,2 en Honduras y de 13,4 en Nicaragua, y la mortalidad infantil fue de 13,4 en Honduras y 13,1 en Nicaragua.

Gráfico IV.11
Subregión (5 países): gasto en protección social como porcentaje del PIB por grupos de población, 2020
o último año disponible



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Organización Internacional del Trabajo (OIT), World Social Protection Data Dashboards, 2023 [en línea] <https://www.social-protection.org/gimi/WSPDB.action?id=32>.

Hay importantes problemas de salud no resueltos en la subregión. En Honduras, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESCR, por sus siglas en inglés), en sus observaciones finales del segundo informe periódico del país, describió esta situación de la siguiente manera: “Preocupa al Comité la falta de recursos financieros y humanos necesarios, la deficiente infraestructura, el desabastecimiento de medicamentos, la calidad y disponibilidad de los servicios de atención de la salud, especialmente en las zonas rurales y remotas y para las personas de bajos ingresos” (Naciones Unidas, CESCR, 2016, pág.11).

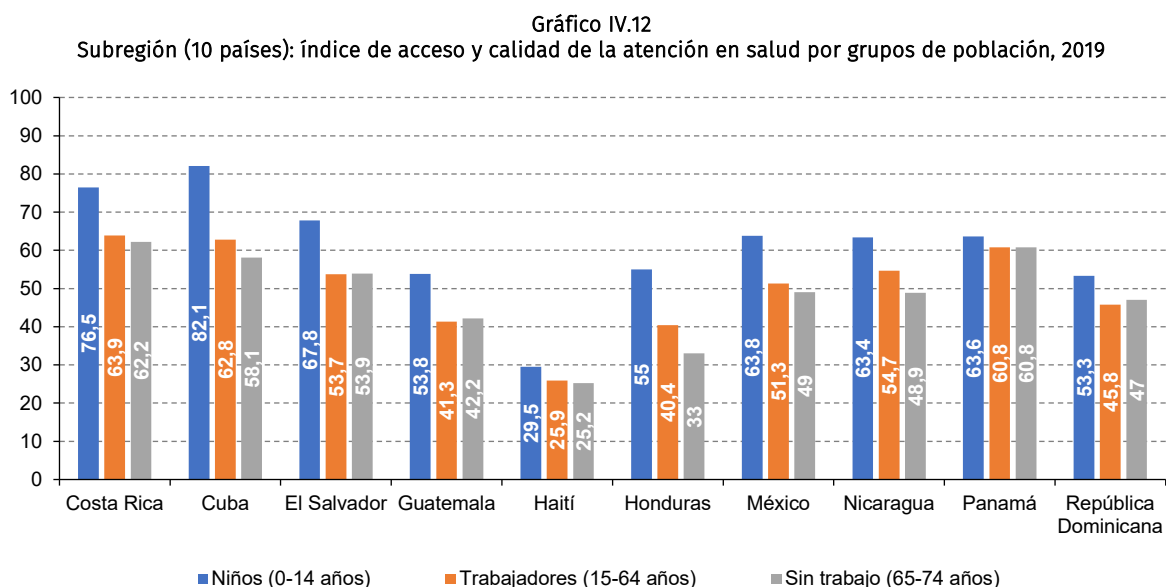
En El Salvador, en 2021 el 34,5% de las personas declararon que no asistían a un centro de salud porque no les atienden. La cifra sube al 38,7% en el área rural, una diferencia del 6,8% con respecto a las zonas urbanas¹¹. De igual manera, muchas personas incurren en gastos catastróficos para pagar los servicios de atención médica, los medicamentos y los tratamientos. De ahí que, en promedio para ocho países, el 9,1% de los hogares gasta más del 10% de sus ingresos en atención de la salud y el 2,5% más del 25%¹². En Guatemala, el CESCR ha expresado su preocupación sobre este tema en particular en sus observaciones finales de 2022, señalando enfáticamente que, “el gasto en salud es realizado en una alta proporción por las propias personas, lo cual perpetúa las graves desigualdades en el acceso al derecho a la salud y su disfrute por parte de los individuos y grupos más desfavorecidos, principalmente los que tienen bajos ingresos, los Pueblos Indígenas y las personas que viven en las zonas rurales y remotas” (CESCR, 2022).

Estas condiciones de desigualdad inciden en que la percepción del acceso a la salud varíe en la subregión, en función de cómo se desenvuelve la protección en salud. Según los datos recopilados por el Latinobarómetro 2020 para nueve países, en promedio el 36,4% de los encuestados considera que el acceso a la salud es justo, mientras que el 39,6% opina que es injusto. En Costa Rica, la mayoría de los entrevistados (49,4%) considera que el acceso es justo. En cambio, en Guatemala (44,6%) manifiestan una percepción menos favorable, ya que por lo general los encuestados opinan que el acceso a la salud es injusto.

¹¹ Cálculo con base en microdatos de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, 2021, de El Salvador.

¹² Indicador ODS 3.8.2. Proporción de la población con grandes gastos sanitarios por hogar como porcentaje del total de gastos o ingresos de los hogares.

El índice de acceso y calidad de la atención en salud es un indicador utilizado para medir el acceso y la disponibilidad de servicios de atención médica en un país, considerando los servicios preventivos, curativos y de rehabilitación, sin que ello signifique sufrir una carga financiera excesiva. En el gráfico IV.12 se presenta este indicador por grupos de edad. Como se observa, los menores de 15 años tienen un índice más alto que los trabajadores, y las personas mayores se ubican 12,9 puntos por debajo de los niños.



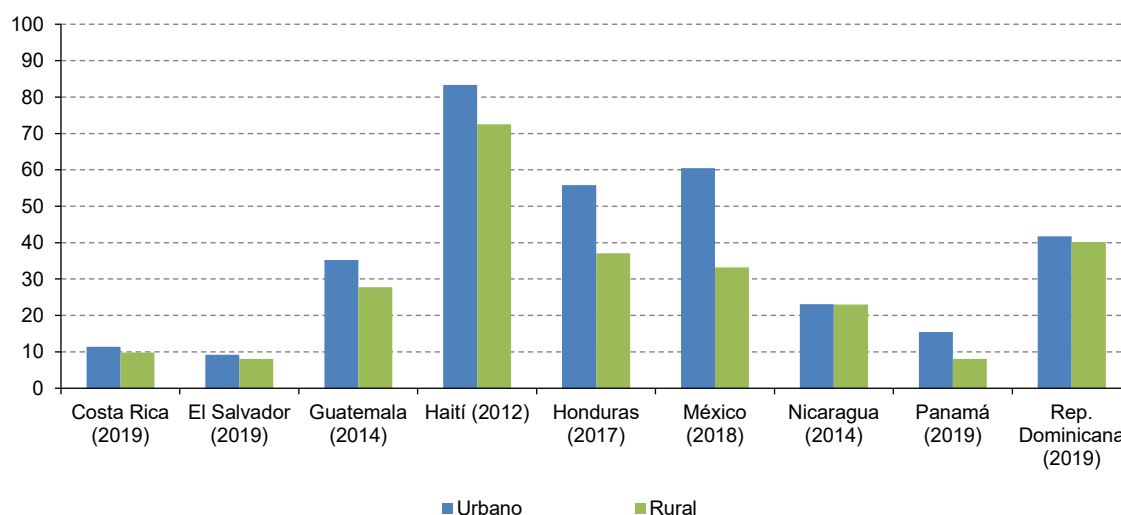
Fuente: Elaboración propia, sobre la base de GBD Healthcare Access and Quality Collaborators, "Assessing performance of the Healthcare Access and Quality Index, overall and by select age groups, for 204 countries and territories, 1990–2019: a systematic analysis from the Global Burden of Disease Study 2019", *The Lancet Global Health*, 2019.

De acuerdo con investigaciones recientes, esta situación es frecuente en todo el mundo, lo cual puede atribuirse a la disponibilidad y promoción de tecnologías económicas y relativamente efectivas, como las vacunas y las soluciones de rehidratación oral, que disminuyen la mortalidad asociada con enfermedades prevenibles y la diarrea en la infancia. En contraste, la menor atención prestada a los grupos en edad laboral y de jubilación puede explicarse, en parte, por una financiación comparativamente menor para la atención de enfermedades no transmisibles.

Además, esta situación está relacionada con las enfermedades y condiciones específicas de los grupos de población, ya que prevenir la mortalidad en personas mayores requiere respuestas más complejas, un mayor nivel de capacidad organizativa, y tecnologías, tratamientos y diagnósticos diferentes (GBD Healthcare Access and Quality Collaborators, 2019). En la subregión, los sistemas de salud, con notables excepciones, presentan escasez de atención médica preventiva para las enfermedades no transmisibles, y carecen de acceso a servicios de detección temprana de patologías. Esto fue observado con preocupación durante la pandemia por COVID-19.

Para aproximarse a una comprensión de las brechas de protección social también se puede analizar su cobertura por quintiles de ingreso. En el gráfico IV.13 se presenta el indicador para el quintil más pobre, lo que revela la existencia de diferencias significativas entre países. Conforme a la última información disponible, en Panamá y Costa Rica, el 9,3% y el 11,1% de las personas que se ubican en el primer quintil de ingresos no reciben los beneficios de protección social, lo que aumenta al 98,8% en Guatemala y al 78,5% en Haití. Según zona de residencia, las personas que viven en las zonas urbanas se ven afectadas en mayor medida, con la excepción de Nicaragua.

Gráfico IV.13
Subregión (9 países): población del primer quintil de ingresos que no recibe protección social, por zona de residencia
(En porcentajes)



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

Existe una desigualdad en el acceso a la protección social entre hombres y mujeres. En cuatro países de la subregión (Costa Rica, El Salvador, México, Panamá y República Dominicana), se observa que en 2020 la mayoría de las personas de 65 años o más que reciben pensiones insuficientes son mujeres. En promedio, el 72,2% de ellas padece esta situación, en comparación con el 58,8% de los hombres. Las diferencias en función del género son más pronunciadas en México (con un 17,3%) y en Costa Rica (con un 16,2%)¹³. En este último país, los datos de la Encuesta Nacional de Hogares de 2021 muestran que las mujeres que viven en zonas rurales tuvieron un acceso limitado a la protección social como aseguradas directas (19,5%), mientras que los hombres que viven en áreas urbanas se ubican en una posición distinta (51%). De este modo, las mujeres rurales que acceden al seguro social lo hacen como dependientes, a través de un familiar directo en un 42,5% de los casos.

Con respecto a las condiciones laborales desventajosas para las mujeres que inciden en su acceso a la protección social, el CECSCR advirtió en sus observaciones finales a la República Dominicana, “que las condiciones laborales de las mujeres en algunos sectores, como las zonas francas, el sector de la agricultura y el sector del servicio doméstico, siguen siendo precarias y que continúan expuestas a bajos salarios, poca seguridad en el empleo, condiciones de trabajo inseguras e insalubres, y en riesgo de explotación y abusos. Además, le preocupa la disparidad significativa de remuneración entre hombres y mujeres” (CECSCR, 2016, pág. 6).

De acuerdo con las Naciones Unidas (2021), “los Pueblos Indígenas... están expuestos generalmente a un riesgo de pobreza considerablemente mayor que la mayoría de la población... El origen de las desventajas está en el legado histórico de la colonización..., y el despojo de tierras, territorios y recursos” (pág. 10). En Nicaragua, por ejemplo, el CECSCR manifestó su preocupación por el alto índice de pobreza que persiste en el Estado parte, particularmente en el ámbito rural y en las Regiones Autónomas de la Costa Caribe habitadas mayoritariamente por Pueblos Indígenas.

Un informe de la Organización Internacional del Trabajo (2022) concluye que, durante la pandemia, la brecha en el acceso a la salud y la protección social de los Pueblos Indígenas incrementó su vulnerabilidad en los países latinoamericanos, incluyendo Guatemala y Panamá (OIT, 2022). En Guatemala, el 36% de la población es indígena, mientras que en Panamá lo es el 14,8%. En ambos países, la mayoría de la población indígena vive en áreas rurales (61,1% en Guatemala y 66,7% en Panamá).

¹³ En este último país el porcentaje de personas mayores que reciben pensiones insuficientes es el más bajo de todos los países analizados.

A pesar de que en la subregión se han logrado algunos progresos, la cobertura de la protección social para las personas indígenas sigue siendo desigual. Como se expone en el cuadro IV.1, en Guatemala y Panamá la población indígena tiene menos acceso a pensiones que la población no indígena, y más baja cobertura contributiva. Y aun cuando en Panamá el acceso a la atención médica es tres veces mayor entre la población no indígena, y en Guatemala la población indígena tiene un mejor acceso a los programas sociales, las coberturas, con independencia del origen étnico, son muy bajas (véase el cuadro IV.2).

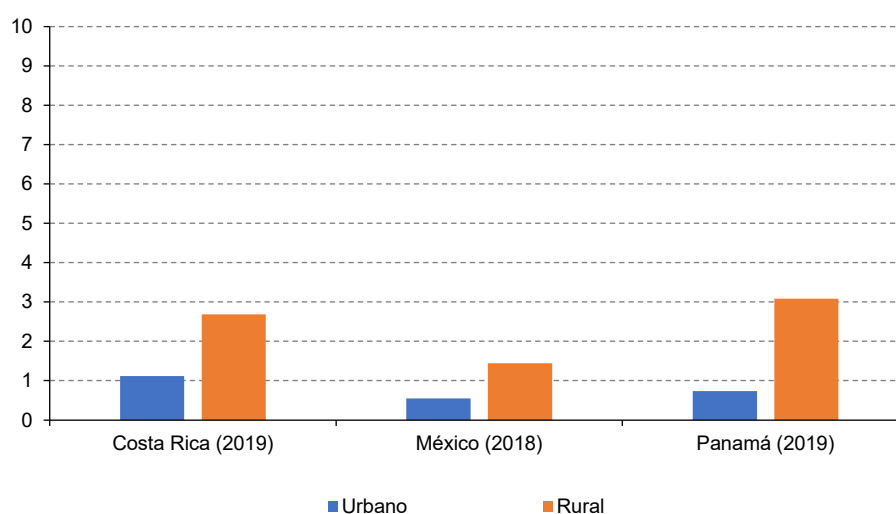
Cuadro IV.2
Países seleccionados: indicadores de acceso a la protección social según origen étnico indígena, circa 2019

Indicador	Guatemala		Panamá	
	Indígena	No indígena	Indígena	No indígena
Tasa de ocupación	83,1	75,6	62,8	61,6
Acceso a una pensión	2	4	4	10
Aportantes a un sistema de pensiones	8	25	44	58
Acceso a programas sociales (<i>en porcentajes</i>)	-	-	9	4
Acceso al sistema de salud (<i>en porcentajes</i>)	10	30	-	-

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Organización Internacional del Trabajo (OIT), *Panorama laboral de los Pueblos Indígenas en América Latina: la protección social como ruta hacia una recuperación inclusiva frente a la pandemia de COVID-19*, Ginebra, 2022.

Pese a las brechas de cobertura de protección social en los países de la región, no se debe perder de vista que los programas sociales son un instrumento fundamental para luchar contra la exclusión, la pobreza y la desigualdad (Naciones Unidas, 2017). Como se aprecia en el gráfico IV.14, las pensiones sociales contribuyen de manera positiva en el cambio porcentual simulado en el coeficiente de desigualdad de Gini en Costa Rica, México y Panamá, donde la contribución de las pensiones sociales en la desigualdad posee un valor fundamental, sobre todo en las zonas rurales. No ocurre lo mismo cuando se analizan las pensiones contributivas que, en El Salvador, Guatemala, Honduras y la República Dominicana generan un efecto regresivo para la igualdad. Esto se debe a que los planes contributivos dependen del pago de aportaciones.

Gráfico IV.14
Países seleccionados: reducción del índice de desigualdad de Gini debido a las pensiones sociales
(En porcentajes)



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

Nota: El coeficiente de Gini de la distribución del ingreso de la población se mide asumiendo la ausencia de los programas (distribución del bienestar antes de la transferencia). Específicamente, la reducción de la desigualdad de Gini se calcula como (desigualdad antes de la transferencia-desigualdad posterior a la transferencia)/desigualdad antes de la transferencia. El indicador se estima para toda la población y por tipo de programa.

Esta revisión no agota el examen de las brechas que existen en la subregión en materia de protección social, pero sí son un indicativo de que queda mucho por hacer y corregir, sobre todo cuando se trata de grupos específicos que se mantienen en una situación de desventaja, como las mujeres, los Pueblos Indígenas o los habitantes rurales, que requieren de una acción decidida del Estado “para que la protección social esté al alcance de todos, sin discriminación alguna” (Naciones Unidas, 2017, pág. 12).

3. Hacia una protección social para todas las vidas

La protección social no debe considerarse como un conjunto independiente de acciones para niños, adultos o personas mayores (Cecchini y otros, 2015), porque los individuos pasan por todas estas fases y son afectados por las políticas que se despliegan para cada una de ellas. Las condiciones en que las personas lleguen a la edad avanzada será el reflejo no solo del proceso de envejecimiento individual, sino también de aspectos generacionales donde la protección social cumple un papel significativo.

En consecuencia, no se trata de analizar las cohortes por separado porque el tránsito de una etapa cronológica a otra no es el riesgo. Los riesgos son la pobreza, la enfermedad, la dependencia, el desempleo, el hambre, etcétera; a los que se expone la persona, de manera individual y familiar, y sus vulnerabilidades se derivan de su género, edad, origen étnico racial, condición migratoria, entre otros, que de forma particular o interconectada llegan a elevar la exposición frente a los riesgos, con el consiguiente aumento de la desigualdad. Cuando estas vulnerabilidades se transmiten de generación en generación se está frente a una discriminación estructural.

Algunos autores critican el enfoque de curso de vida porque, en su opinión, es normativo, estandarizado y centrado en los patrones institucionales (Krekula, Nikander y Wilińska, 2018), lo que podría desembocar en una segregación entre jóvenes y personas mayores a partir de guiones de vida planificados de manera previa y externa —educación, creación de familia y trabajo, y jubilación— (Riley y Riley, 1994). En un escenario donde es muy difícil cambiar el criterio cronológico para definir las etapas del ciclo vital, lo que queda es democratizar la distribución de recursos y oportunidades para todos.

De acuerdo con los aportes de distintos autores, se podría distinguir tres dimensiones de la protección social: i) acceso a bienes y servicios esenciales, ii) prevención y protección, y iii) fomento de oportunidades y de la capacidad de acción (Bonilla García y Gruat, 2003; Quinn, 2021).

- El acceso a bienes y servicios esenciales está dirigido a brindar seguridad socioeconómica básica a toda la población para desenvolverse en la vida y en el trabajo. El establecimiento de niveles mínimos de protección debe definirse a escala nacional y se entienden como “un conjunto básico de garantías sociales esenciales, en dinero y en especie, que se considera fundamental para promover una seguridad básica de los ingresos y el acceso a la atención de la salud, y para facilitar el disfrute de varios derechos económicos y sociales” (Naciones Unidas, 2015, pág. 1).

Para asegurar que, durante toda la vida, las personas tengan cobertura de esta dimensión se puede utilizar la Recomendación 202 de la OIT, que enumera como medidas mínimas el acceso a la atención de salud esencial (incluyendo la atención de maternidad, y hay que agregar también la paternidad), seguridad básica de ingresos para niños que asegure el acceso a la alimentación, la educación y los cuidados; para las personas en edad activa que no tengan ingresos suficientes, y para las personas mayores (OIT, 2012).

- El objetivo de la prevención y la protección es actuar con anticipación para precaver el impacto de posibles riesgos. De acuerdo con Naciones Unidas: “para mejorar los medios de subsistencia futuros, las medidas de protección social pueden fomentar la acumulación de activos productivos e inversión en capital físico y humano, facilitar el acceso al crédito y ayudar a los hogares a gestionar el riesgo” (Naciones Unidas, 2018). Ejemplo de ello son los seguros de desempleo, el apoyo para la diversificación de los ingresos, la formación de habilidades para mejorar la empleabilidad en distintos momentos de la vida, entre otras. En salud, la inversión para prevenir factores de riesgo de enfermedades no transmisibles o la prevención del embarazo adolescente serían parte de estas medidas.
- El fomento de oportunidades y de la capacidad de acción procura disminuir las brechas de cobertura, los beneficios insuficientes o de mala calidad, así como la falta de acceso a la protección social que perjudica a los miembros de grupos que enfrentan barreras creadas por la sociedad con base en prejuicios sobre su identidad o características. Según las Naciones Unidas,

la discriminación refuerza los obstáculos a los que se enfrentan estas personas, lo que da origen a un trato desigual con relación a su acceso a la protección social y otros bienes públicos. Por lo tanto, resulta necesario adoptar medidas complementarias o especiales para superar las dificultades que contribuyen a su exclusión (Naciones Unidas, 2017).

Gerard Quinn, Relator Especial de los derechos de las personas con discapacidad, considera al respecto que el modelo social basado en la participación en el mercado laboral y donde las personas podrían satisfacer sus necesidades a través de una red de transacciones realizadas en el mercado, ignora las desigualdades estructurales que padecen muchos grupos en el mundo laboral. A juicio del Relator, la protección social no debería dedicarse únicamente a compensar las bajas del mercado del trabajo, sino cimentar y centrarse en la autonomía y capacidad de acción de las personas (Quinn, 2021). Lo anterior puede requerir de intervenciones tales como los ajustes razonables o las medidas afirmativas para lograr la igualdad sustantiva, pero también implica ir más allá por medio de la creación de sistemas integrales de protección social a largo plazo que no sean discriminatorios (Naciones Unidas, 2022b).

Es importante aclarar que estas tres dimensiones son interdependientes y se despliegan de forma simultánea. En ningún caso se trata de una escala de lo menor a lo mayor porque todas tienen la misma importancia y deben aplicarse de manera progresiva. De igual forma, hay que considerar que para su funcionamiento se requiere que los sistemas de protección social se alineen con los otros programas o intervenciones disponibles en el aparato gubernamental. También hay que hacer hincapié en que la responsabilidad general y principal de hacer efectivo el derecho a la protección social es una obligación del Estado (Naciones Unidas, 2015), y que cada dimensión se emplea de acuerdo con los riesgos y vulnerabilidades que concurren en cada sociedad.

C. A modo de cierre

En este capítulo se ha querido ofrecer un panorama general del cambio demográfico en los países de la subregión, con énfasis en el envejecimiento poblacional, junto con un análisis del funcionamiento de los sistemas de protección social. Los perfiles demográficos varían ampliamente entre los países. Mientras que algunos se encuentran en proceso de envejecimiento, en otros la población en edad laboral sigue creciendo. En los próximos treinta años se experimentarán significativos cambios en la trayectoria de cada uno de los países analizados. En varios de ellos, la población dejará de crecer y en otros, por efecto de la estructura por edades de la población, seguirán incrementando su población más allá de 2050. Sin embargo, hay fenómenos comunes, como el que la edad mediana de la población se ha incrementado en todos los países con respecto a inicios de este siglo, y varias personas tendrán vidas tan largas, sin precedentes en el pasado. Este escenario plantea desafíos y oportunidades, pero ante todo advierte de la necesidad de adaptarse lo antes posible a los cambios demográficos que se avecinan.

También se quiso dejar de manifiesto que es imposible abordar el envejecimiento y la vejez de manera homogénea, o estimar su impacto en los sistemas de protección basándose en un solo indicador (tasa de dependencia demográfica de la vejez), como se ha hecho en otras partes del mundo. En este capítulo se presentaron formas alternativas de ponderar las repercusiones del envejecimiento en distintas áreas de la protección social. De igual manera, se dejó en claro que cuando se revisa el envejecimiento a escala de hogares se observa que en estos el porcentaje con personas mayores es más elevado que a nivel individual. Esto es importante porque es en la intimidad del hogar donde se ponen en juego distintas estrategias para responder a las necesidades de las personas mayores, a pesar de que muchos de ellos estén en etapas iniciales del ciclo de vida familiar con niños a su cargo. Para hacer frente a estos retos, cargas y oportunidades, los hogares ponen en juego una variedad de recursos económicos, sociales y culturales tendientes a crear nuevas formas de organización de género, generacionales y de parentesco (Castells, 1999). Con todo, no siempre cuentan con la flexibilidad y la autonomía para adaptarse a la vida moderna y a las obligaciones de solidaridad.

Actualmente, no resulta fácil conciliar el trabajo con la vida familiar, lo que incide, especialmente, en las tasas de empleo femenino y en el aprovechamiento del llamado "bono de género". Si bien la sociedad exige a las mujeres que participen en el mundo laboral, por necesidad o por desarrollo personal, no siempre está creando las oportunidades necesarias para conseguirlo, especialmente para aquellas que se encuentran en situación de desventaja. Lo mismo sucede con los jóvenes, quienes

dependen durante más tiempo de sus antecesores para prepararse para el mundo laboral, y para vivir de manera independiente.

Lo anterior, es importante para las políticas de protección social porque, a menudo, se alude a las familias como el componente básico de la sociedad, pero no siempre son tomadas en cuenta en las políticas de protección social. Hoy por hoy, enfrentan crecientes dificultades para atender a las personas dependientes de cualquier edad y para asumir las tareas de reproducción social. A pesar de esto, las medidas de protección social siguen centrándose en los individuos, en su autonomía y proyectos personales, restando a veces espacio al apoyo para la formación, elección, interdependencia y cohesión de las familias (Mission of the State of Qatar to the UN y Others, 2019)¹⁴.

En la segunda parte del documento se analizaron los sistemas de protección social, dejando de manifiesto las profundas brechas de acceso, lo que redunda en vidas precarias en distintos momentos del ciclo de vida. Los obstáculos a los que se enfrentan ciertos grupos sociales para acceder a la protección social —como las mujeres, las personas indígenas, los habitantes rurales, entre otros—, ponen de manifiesto que las sociedades de la subregión no solo tienen como reto el cambio demográfico, sino también la igualdad de acceso a la protección social.

Lo complejo de esta situación que es los países están envejeciendo en un escenario donde las instituciones sociales, que deberían de ofrecerles protección, están estancadas o en retroceso. Como se dijo en apartados anteriores, la organización de la protección social es una decisión política y no una inevitabilidad. La racionalidad existente a la base de las decisiones que están tomando en algunos lugares dejaría a la responsabilidad personal la gestión de los riesgos durante la vida, individualizándolos y favoreciendo la mercantilización y la privatización.

El reto ahora consiste en “cómo reconstruir las instituciones de manera que puedan abordar la gama cada vez mayor de necesidades sociales que surgen a partir de diferentes tipos de cambios demográficos” (Phillipson, 2020, pág. 221), que conviven con formas de exclusión profundamente arraigadas, que se expresan en brechas de protección social, pero también en otros ámbitos de la vida económica y social.

En definitiva, es fundamental enfocarse en cómo brindar certezas de una buena vida para todas las personas; o dicho de otro modo, cómo alcanzar la cobertura universal de los sistemas de protección social. Ahora es forzoso —por el escenario de shock de la pandemia, en el sentido que lo desarrolla Noemí Klein—¹⁵ un debate profundo sobre cómo hacer frente a los riesgos tradicionales y emergentes, y cómo superar los sistemas residuales de protección social.

En efecto, los cambios de la vida en sociedad han puesto de manifiesto la necesidad de ampliar el abanico de intervención de la protección social hacia formas más innovadoras —algo en discusión también fuera de la región (Comisión Europea, 2023). En otras palabras, a la clásica búsqueda del bienestar mínimo (asistencia), se han de añadir estrategias y políticas para proteger contra nuevas contingencias vitales, anticiparse a los riesgos y fortalecer la emancipación de las personas, las familias y las comunidades. Este propósito significa abordar las desigualdades de manera enérgica, donde el papel del Estado es garantizar una distribución justa, y no solo de dinero, sino además poner a funcionar políticas que quiebren los desequilibrios de poder que alientan, crean o mantienen las desigualdades (Devereux y Sabates-Wheeler, 2004), (Portes, 2017).

Para llevar a cabo una intervención de esta magnitud es sustancial —como ha insistido la CEPAL— arribar a un consenso para que los Estados cumplan de manera efectiva con las obligaciones internacionales de derechos humanos en materia de protección social. Martín Hopenhayn lo explica del siguiente modo “[existe] la necesidad de que los países construyan pactos sociales y fiscales que permitan asumir y financiar, en el mediano y largo plazo, políticas y programas para abatir la pobreza, reducir la desigualdad y, en definitiva, darle plena vigencia a los derechos económicos, sociales y culturales” (Hopenhayn y otros, 2014, pág. 13).

¹⁴ Algunos ejemplos de políticas sensibles a las familias son el dotar de una serie de apoyos continuos desde el momento del nacimiento (apoyo de permisos parentales, flexibilidad en el entorno laboral, educación infantil, opciones de cuidados, mediación en caso de separación o disputa familiares, programas de parentalidad positiva, etcétera) hasta etapas más avanzadas del ciclo de vida familiar (García Aisa, 2022).

¹⁵ Véase Klein (2007).

La construcción de este pacto social es un asunto para implementar a escala nacional, puesto que a nivel internacional los países ya se comprometieron con el Objetivo de Desarrollo Sostenible 1, a saber, poner fin a la pobreza en todas sus formas y en todo el mundo e instaurar a nivel nacional sistemas y medidas apropiados de protección social para todos, incluidos niveles mínimos, de modo que en 2030 se logre una amplia cobertura de las personas pobres y vulnerables.

Bibliografía

- Arenas, A. y S. Cecchini (2021), "Igualdad y protección social: claves para un desarrollo inclusivo y sostenible", *El trimestre económico*, vol. LXXXIX, N° 353.
- Banco de España (2019), *Informe Anual 2018*, Madrid.
- Beazley, R., A. Solórzano y V. Barca (2019), *Protección social reactiva frente a emergencias en América Latina y el Caribe*, Oxford, Oxford Policy Management.
- Bonilla García, A. y J. Gruat (2003), *Social Protection: A Life Cycle Continuum Investment for Social Justice, Poverty Reduction and Sustainable Development*, Ginebra.
- Castells, M. (1999), *La era de la información: economía, sociedad y cultura. El poder de la identidad*, vol. II, Ciudad de México, Siglo XXI.
- Cecchini, S. y otros (eds.) (2015), "Derechos y ciclo de vida: reordenando los instrumentos de protección social", *Instrumentos de protección social: caminos latinoamericanos hacia la universalización*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- CEDAW (Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer) (2010), *Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer*, Panamá, Naciones Unidas (CEDAW/C/PAN/CO/7) [en línea] <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2010/7807.pdf>.
- CESCR (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales) (2022), *Observaciones finales al cuarto informe periódico de Guatemala* (E/C.12/GTM/CO/4), Ginebra, Naciones Unidas, 11 de noviembre.
- _____. (2021), *Observaciones finales sobre el quinto informe periódico de Nicaragua* (E/C.12/NIC/CO/5), Ginebra, Naciones Unidas.
- _____. (2016a), *Observaciones finales sobre el cuarto informe periódico de la República Dominicana* (E/C.12/DOM/CO/4), Ginebra, Naciones Unidas.
- _____. (2016b), *Observaciones finales sobre el segundo informe periódico de Honduras* (E/C.12/HND/CO/2), Ginebra, Naciones Unidas.
- Comisión Europea (2023), *The Future of Social Protection and of the Welfare State in EU*, Bruselas.
- _____. (2021), *Libro verde sobre envejecimiento: fomentar la solidaridad y responsabilidad entre generaciones*, Bruselas.
- Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (2014), *Observaciones finales sobre el informe inicial de México* (CRPD/C/MEX/CO/1), México, Naciones Unidas [en línea] <https://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2FPPRICaqhKb7yhskE4iNFvKWCCGr4TiTudbhp1hRBVKZKZHLwRNIrdjmM5HXlP6Xo1vIpxOztb9bY%2FK7hzSTk5pSRirgwibOSZO3Djb2Fe2nSSnNQMYdzwpp>.
- DAES (Departamento de Asuntos Económicos y Sociales) (2023), *Leaving No One Behind in an Ageing World: World Social Report 2023*, Nueva York.
- _____. (2022a), *Database on Household Size and Composition 2022* [base de datos en línea] <https://www.un.org/development/desa/pd/data/household-size-and-composition>.
- _____. (2022b), *World Population Prospects 2022*.
- Del Castillo, M. (2023), "Procesamientos especiales de datos demográficos para la subregión", inédito.
- Devereux, S. y R. Sabates-Wheeler (2004), "Transformative social protection", *IDS Working Paper*, N° 232, Brighton, Institute of Development Studies.
- García Aisa, M. (2022), "Mejorar la vida de todas las familias", Mesa 3: construyendo derechos. Conciliación, cuidado y crianza, *Evolving Family Models in Spain: A New National Framework for Improved Support and Protection for Families*, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).
- GBD (Global Burden Disease-Healthcare Access and Quality Collaborators) (2019), "Assessing performance of the Healthcare Access and Quality Index, overall and by select age groups, for 204 countries and territories, 1990–2019: a systematic analysis from the Global Burden of Disease Study 2019", *The Lancet Global Health*.
- Gietel-Basten, S., S. E. G. Saucedo y S. Scherbov (2020), "Prospective measures of aging for Central and South America", *PLoS ONE*, vol. 15, N° 7, 24 de julio.

- Hopenhayn, M. y otros (2014), *Pactos sociales para una protección social más inclusiva*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Huenchuan, S. (2012), "Igualdad y universalidad de los derechos humanos", *Los derechos de las personas mayores en el siglo XXI: situación, experiencias y desafíos*, Ciudad de México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Gobierno de la Ciudad de México.
- Klein, N. (2007), *La doctrina del shock: el auge del capitalismo del desastre*, Madrid, Paidós.
- Krekula, C., P. Nikander y M. rie (2018), "Multiple marginalizations based on age: gendered ageism and beyond", *Contemporary Perspectives on Ageism*, L. Ayalon y C. Tesch-Römer (eds.), Spriker Link.
- Mission of the State of Qatar to the UN, and Others (2019), *Towards Family Sensitive Social Protection*, Nueva York.
- Naciones Unidas (2022a), "Non-take-up of rights in the context of social protection. Report of the Special Rapporteur on extreme poverty and human" [en línea] <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G22/322/17/PDF/G2232217.pdf?OpenElement>.
- _____. (2022b), "Resumen de la mesa redonda de un día de duración celebrada entre períodos de sesiones sobre el derecho a la seguridad social en el cambiante mundo del trabajo", Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Ginebra.
- _____. (2018), *Promoting Inclusion through Social Protection: Report on World Social Situation 2018*, Nueva York.
- _____. (2017), "Situación social en el mundo 2017: promoción de la inclusión a través de la protección social", Nota de la Secretaría, Nueva York.
- _____. (2015), "Niveles mínimos de protección social: un elemento esencial del derecho a la seguridad social y de los objetivos de Desarrollo Sostenible", Nueva York.
- National Academy of Medicine (2022), *Global Roadmap for Healthy Longevity*. Washington, D.C., The National Academies Press [en línea] <https://doi.org/10.17226/26144>.
- OEA (Organización de Estados Americanos) (2015), Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores [en línea] http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/tratados_multilaterales_interamericanos_a-70_derechos_humanos_personas_mayores.pdf.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2023), World Social Protection Data Dashboards [en línea] <https://www.social-protection.org/gimi/WSPDB.action?id=32> (
- _____. (2022), *Panorama laboral de los Pueblos Indígenas en América Latina: la protección social como ruta hacia una recuperación inclusiva frente a la pandemia de COVID-19*, Ginebra.
- _____. (2021), *Informe Mundial sobre la Protección Social 2020-2022: La protección social en la encrucijada – en busca de un futuro mejor*, Ginebra.
- _____. (2012), Normlex: Information System on International Labour Standards, R202 - Social Protection Floors Recommendation, 2012, N° 202 [en línea] https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INS.
- OMS (Organización Mundial de la Salud) (2015), *Informe mundial sobre envejecimiento y salud*, Ginebra.
- OPS (Organización Panamericana de la Salud) (2023), Health in the Americas, Country Profile – Haiti [en línea] <https://hia.paho.org/en/countries-22/haiti-country-profile>.
- Phillipson, C. (2020), "Austerity and precarity: individual and collective agency in later life", *Precarity and Ageing. Understanding Insecurity and Risk in Later Life*, A. P. Greniee y otros, Bristol, Policy Press University of Bristol.
- Piketty, T. (2021), *Una breve historia de la igualdad*, Bilbao, Deusto.
- Portes, J. (2017), "Universal Basic Services. Discussion Paper", *Social Prosperity for the Future: A Proposal for Universal Basic Services*, Londres, Institute for Global Prosperity, University College London.
- Quinn, G. (2021), "The right to social security at the heart of the new social contract. Intersessional panel discussion on the right to social security", Ginebra, United Nations, Human Rights Council, 1 November 2021.
- Riley, M. y J. Riley (1994), "Structural backwardness: past and future", *Age and Structural Retardation: Society's Failure to Provide Meaningful Opportunities in Work, Family, and Leisure*, Nueva York, Wiley & Sons.
- Robine, J. (2021), *Ageing Populations: We are Living Longer Lives, but Are We Healthier?* (UN DESA/POP/2021/TP/NO.2), Nueva York.
- Robine, J. y S. Cubaynes (2017), *Worldwide Demography of Centenarians: Mechanisms of Ageing and Development*, vol. 165, Part B.
- Sanderson, W., y S. Scherbov (2019), *Prospective Longevity. A New Vision of Population Aging*, Cambridge, Harvard University Press.
- Scherbov, S. y W. Sanderson (2016), *New Approaches to the Conceptualization and Measurement of Age and Aging*, Laxenburg, International Institute for Applied Systems Analysis (IIASA).
- Sieber, S., y otros (2022), "Social protection expenditure on health in later life in 20 European countries: spending more to reduce health inequalities", *Social Science & Medicine*, vol. 292, enero [en línea] <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0277953621009011?via%3Dihub>.

- Sotolongo, Y. (2023), “Sancti Spíritus: Natalidad en picada, ¿maternidad en pausa?”, *CubaDebate*, 21 de febrero.
- Steering Committee for Human Rights (2012), “Draft preliminary study on the promotion of the human rights and dignity of the elderly existing standards and outstanding issues”, 84th meeting of the CDDHBU, Strasbourg.
- Tafadzwa, P. y otros (2023), “Health interventions and the unseen impact on equality”, *The Lancet Health Longevity*, vol. 4, N° 1.

Capítulo V

Las brechas estructurales de bienestar en México a partir de una perspectiva comparativa¹

Carlos Barba Solano²

Introducción

En el presente capítulo se presentan los hallazgos de un proyecto financiado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) en 2022, con el objetivo de estudiar los obstáculos estructurales que impiden el bienestar en México a partir de un análisis comparativo con la Argentina, Costa Rica y Panamá en el que se empleó el enfoque de las brechas estructurales. El núcleo problemático del enfoque de las brechas de bienestar es la distancia que existe entre los ingresos por habitante de un país y su nivel de acceso y garantía de derechos sociales fundamentales. Como punto de partida se reconoce que es inapropiado utilizar la renta media para dar cuenta del desarrollo institucional en el ámbito del bienestar social³. Tampoco es útil para detectar los principales rezagos de cada país o establecer su nivel de desarrollo social (CEPAL, 2016a).

Este trabajo se inscribe en una perspectiva que considera centrales la dimensión distributiva y la política fiscal, así como las características específicas de cada régimen de bienestar. Asimismo, se estima indispensable comparar a México con países que detentan niveles de ingreso por habitante semejantes, pero con regímenes de acumulación y de bienestar diferentes. Se trata de identificar, cuantificar y priorizar los obstáculos y cuellos de botella de largo plazo que impiden lograr un crecimiento sostenible, equitativo y sustentable (CEPAL, 2016a).

1. Marco teórico

El referente teórico central adoptado en el presente estudio es el enfoque de brechas estructurales, que está orientado a diagnosticar los obstáculos estructurales que impiden el desarrollo productivo, sostenible e incluyente de los países de renta media (CEPAL, 2016a; Gaudin y Pareyón, 2020). Las brechas estructurales se entienden como profundas inercias históricas, ligadas a viejos patrones de distribución de la riqueza, a desigualdades de género muy arraigadas que se agudiza en los países con una mayor población indígena o afrodescendiente (CEPAL, 2016b).

La CEPAL sostiene la necesidad de diagnosticar, identificar, cuantificar y priorizar la remoción de esos obstáculos y cuellos de botella de largo plazo para el desarrollo. Desde esta perspectiva cada brecha requiere una clasificación propia que refleje los niveles de desarrollo de cada país en ámbitos particulares (CEPAL, 2016a). La CEPAL (2012) propuso un conjunto de 11 brechas, algunas de carácter económico, otras de carácter socioeconómico y otras de bienestar (véase el cuadro V.1). Sin embargo,

¹ Este capítulo es un resumen del documento de C. Barba, "Las brechas estructurales de bienestar y la nueva ruralidad en México: diagnóstico comparativo con tres países de América Latina", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2023/37-LC/MEX/TS.2023/5), Ciudad de México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2023, y fue preparado por Luis F. Carvalho, Funcionario de la Unidad de Desarrollo Social, de la sede subregional de la CEPAL en México.

² Con la colaboración de César A. Ricardi.

³ El concepto de bienestar social se refiere a la capacidad que una sociedad desarrolla, en distintos grados, para hacer frente a y gestionar una estructura de riesgos sociales, que pueden ser de clase, del curso de la vida, intergeneracionales, de género, etnia y origen racial (Barba, 2021).

desde entonces quedó claro que esto solo era un punto de partida, un conjunto de criterios de referencia para el análisis, enmarcado en una perspectiva flexible que podría incorporar otras brechas o concentrarse solo en un grupo específico de ellas, porque su relevancia puede variar de un país a otro, en función del objetivo central del enfoque. Ello explica que otras brechas se hayan integrado a este enfoque, una de carácter socioeconómico, la de activos, y dos de bienestar social: la étnica y la racial, y la de bienes públicos (CEPAL, 2016a; Gaudin y Pareyón, 2020).

Cuadro V.1
Incorporación gradual y abierta de distintos tipos de brechas

Tipos de brechas estructurales	Las primeras 11 brechas	Brechas introducidas posteriormente
Económicas	De ingreso por habitante De inversión y ahorro ^a De productividad e innovación ^b De infraestructura ^c De fiscalidad ^d	
Socioeconómicas	De desigualdad del ingreso ^e De pobreza ^f	De activos ^k
De bienestar social	De educación ^g De salud ^h De género ⁱ Medioambientales ^j	Étnicas y raciales ^l De bienes públicos ^m

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *El enfoque de brechas estructurales: análisis del caso de Costa Rica*, Santiago, 2016a y Y. Gaudin y R. Pareyón, "Brechas estructurales en América Latina y el Caribe: una perspectiva conceptual-metodológica", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2020/139-LC/MEX/TS.2020/36), Ciudad de México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2020, cuadro 2 [en línea] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46435/1/S2000836_es.pdf.

^a Desigualdades en la capacidad de ahorro e inversión entre grupos de población y empresas, producto de restricciones financieras y de inversión.

^b Desigualdad de productividad entre unidades productivas, asociada a la baja productividad por educación o salud y discriminación por sexo o etnia.

^c Acceso diferenciado a la infraestructura por grupos de población.

^d Eficacia de la carga impositiva para modernizar las estructuras productivas y lograr una mayor igualdad social.

^e La desigualdad del ingreso percibido por trabajadores independientes y asalariados, en términos coyunturales y estructurales.

^f La pobreza multidimensional entre individuos y grupos sociales, la pobreza a escala territorial, asociadas a brechas de desigualdad en el ingreso, educación, género.

^g Diferencias en el acceso, la permanencia, el egreso, la calidad de la educación, entre grupos de población y por áreas geográficas.

^h Diferencias en el acceso, los niveles y la calidad de la salud entre grupos de población y por áreas geográficas.

ⁱ Desigualdades en el acceso a educación, salud, empleo, protección social atribuibles a desigualdades de género.

^j Desigualdades entre grupos sociales y áreas geográficas en la incorporación del criterio de sostenibilidad medioambiental en las estrategias de desarrollo.

^k Diferencia en el acceso a capital social, económico, cultural, simbólico entre personas y grupos de población.

^m Desigualdades en el acceso a educación, salud, empleo, protección social atribuibles a desigualdades a cuestiones étnicas o raciales.

ⁿ Desigualdades en el acceso y la calidad de bienes y servicios públicos entre grupos de población y áreas geográficas.

- Desigualdades en la capacidad de ahorro e inversión entre grupos de población y empresas, producto de restricciones financieras y de inversión.
- Desigualdad de productividad entre unidades productivas, asociada a la baja productividad por educación o salud, y discriminación por sexo o etnia.
- Acceso diferenciado a la infraestructura por grupos de población.
- Eficacia de la carga impositiva para modernizar las estructuras productivas y lograr una mayor igualdad social.
- La desigualdad del ingreso percibido por trabajadores independientes y asalariados, en términos coyunturales y estructurales.
- La pobreza multidimensional entre individuos y grupos sociales, la pobreza a escala territorial, asociadas a brechas de desigualdad en el ingreso, educación, género.

- Diferencias en el acceso, la permanencia, el egreso, la calidad de la educación, entre grupos de población y por áreas geográficas.
- Diferencias en el acceso, los niveles y la calidad de la salud entre grupos de población y por áreas geográficas.
- Desigualdades en el acceso a educación, salud, empleo, protección social atribuibles a desigualdades de género.
- Desigualdades entre grupos sociales y áreas geográficas en la incorporación del criterio de sostenibilidad medioambiental en las estrategias de desarrollo.
- Diferencia en el acceso a capital social, económico, cultural, simbólico entre personas y grupos de población.
- Desigualdades en el acceso a educación, salud, empleo, protección social atribuibles a desigualdades a cuestiones étnicas o raciales.
- Desigualdades en el acceso y la calidad de bienes y servicios públicos entre grupos de población y áreas geográficas.

Una distinción esencial en las brechas estructurales establece una diferencia entre un análisis horizontal (de país a país) y otro vertical (dentro de un país). Esta bifurcación de enfoques permite proponer dos tipos distintos de brechas: las horizontales, que miden la amplitud de las desigualdades entre países o grupos de países; y las verticales, que miden las desigualdades y la amplitud de las disparidades estructurales dentro de un país, entre lo urbano y lo rural (y sus gradaciones) o entre regiones (Gaudin y Pareyón, 2020).

México es la segunda economía más grande de América Latina y el Caribe, y se le considera un país de ingresos medios alto, con niveles de ingreso semejantes a los de la Argentina, Costa Rica y Panamá. Sin embargo, esto no ha implicado una convergencia uniforme en este conjunto de países en los niveles de crecimiento⁴, pobreza, desigualdad y acceso efectivo a los derechos que garantizan el bienestar social⁵. El estancamiento económico, la pobreza, la pobreza extrema y la desigualdad social son retos que en México son mayores que en los otros tres países y resultan particularmente agudos en el caso de las poblaciones rurales⁶ e indígenas.

Una cuestión central del enfoque de las brechas estructurales, en especial en el tema del bienestar (brechas de bienestar), consiste en reconocer que no es apropiado utilizar la renta media para dar cuenta del desarrollo institucional en el ámbito del bienestar social, ni para detectar los principales rezagos de cada país o establecer su nivel de desarrollo social (CEPAL, 2016a). Las diferencias en el bienestar entre países de América Latina y el Caribe no solo son resultado de factores económicos, como las transformaciones de los regímenes de acumulación, sino que tienen raíces e inercias históricas muy profundas y están determinadas por trayectorias desiguales en la conformación de sus regímenes de bienestar (Barba, 2021).

Como se ha visto, las brechas estructurales son diversas: brechas en el acceso a derechos sociales, brechas de pobreza, de acceso a servicios educativos y de salud, de infraestructura y fiscalidad. En ese contexto, el objetivo central de este informe se dirige a estudiar las brechas estructurales de bienestar persistentes en México, contrastando el tamaño de su economía con el acceso efectivo a derechos y al goce de bienestar (Gaudin y Pareyón, 2020).

Con objeto de realizar esa tarea se compara a México con tres países con niveles de ingreso por habitante medios altos: la Argentina, Costa Rica y Panamá. La riqueza de esta comparación radica en que estos países se distinguen por haber desarrollado formas de capitalismo y regímenes de bienestar diferentes, por contar con porcentajes desiguales de población indígena o afrodescendiente, y por haber alcanzado logros desiguales y en algunos casos contrastantes en la reducción de la pobreza, aunque en todos prevalece una alta desigualdad en la distribución del ingreso, que es mayor en unos casos que en otros.

⁴ Entre 2000 y 2017 el crecimiento promedio anual del PIB en México fue del 2,3% y en Costa Rica del 4,1%; entre 2003 y 2013 ese indicador alcanzó el 5,77% en Panamá y el 4,32% en la Argentina (CEPAL, 2021).

⁵ La comparación de estos aspectos se realizará más adelante en este trabajo.

⁶ Aquellas que residen en poblaciones menores a 15.000 habitantes.

2. Marco metodológico

a) El marco contextual

El contexto de análisis comparativo de las brechas horizontales que existen entre México, por una parte, y Argentina, Costa Rica y Panamá, por otra, contempla dos coordenadas estructurales que, aunque no implican variaciones simétricas, se entrecruzan en cada caso. Se trata de las características de sus regímenes de bienestar y las formas de capitalismo que los distinguen y de cómo repercuten en transformaciones en sus estructuras de riesgos sociales y que, además, han provocado numerosas reformas sociales. Los tipos de regímenes de bienestar se desarrollaron durante la etapa de industrialización vía sustitución de importaciones, punto de referencia histórico obligado para comparar cómo se han transformado los cuatro países ya referidos.

De acuerdo con la tipología propuesta por Barba (2007 y 2021), durante la etapa ya mencionada la Argentina y Costa Rica constituyeron regímenes universalistas (véase el cuadro V.2), caracterizados por haber instituido estados sociales redistributivos, que impulsaron la expansión y universalización de derechos sociales y de la seguridad social vinculada con el empleo formal. En la Argentina, durante la larga etapa autoritaria que finalizó recién en 1983⁷, este ensamble logró desarrollar una amplia ciudadanía social, mientras que en Costa Rica estas tres formas de ciudadanía se desarrollaron de manera armónica.

Por su parte, México y Panamá se categorizan como regímenes duales, que se distinguen por haber desarrollado estados sociales con alcances redistributivos más acotados que la Argentina y Costa Rica porque no impulsaron la universalización de derechos sociales, pero sí promovieron la seguridad social vinculada con el empleo formal. Una constante en los cuatro casos comparados fue el familismo y las responsabilidades femeninas en el ámbito del cuidado y en el doméstico, lo que también confiere un matiz conservador a los regímenes de bienestar de México y Panamá (Barba, 2007 y 2021).

En México y Panamá la transición a la democracia ocurrió de manera tardía y la consolidación de la ciudadanía política y de la civil enfrentaron serias restricciones. En Panamá la transición a la democracia ocurrió en 1994⁸ y en México apenas en 2000. Por otra parte, la ciudadanía social no alcanzó a amplios segmentos de la población porque indígenas, campesinos y afrodescendientes continuaron excluidos de una amplia gama de derechos y accesos a servicios sociales. Los indicadores de empleo formal, gasto social, cobertura de seguridad social, educación y salud de México y Panamá resultaron inferiores a los de la Argentina y Costa Rica, y sus indicadores de pobreza, desigualdad y precariedad laboral fueron mayores (véanse el cuadro V.2 y Barba, 2017).

En lo que concierne a los regímenes de acumulación, Argentina, México, Costa Rica y Panamá han evolucionado de manera divergente después de la crisis del modelo de industrialización vía sustitución de importaciones en la década de 1970 y 1980⁹. Este nuevo escenario obedece a la nueva división global del trabajo que ha implicado la reubicación de la industria manufacturera en América Latina como parte de cadenas de valor global, así como a coaliciones sociopolíticas y legados históricos. A partir de la década de 1990, la Argentina y México¹⁰ siguieron modelos de capitalismo divergentes (véase el cuadro V.2). El primer país se “reprimarizó” y luego intentó retomar su experiencia industrial; el segundo optó por continuar un proceso de industrialización, pero reorientado a las exportaciones. Costa Rica y Panamá siguieron caminos parcialmente diferentes, en los que predominó un enfoque industrial por subcontratación en el primer caso y una economía de servicios financieros en el segundo. Todos los países mantienen un segmento productor de bienes primarios, pero su importancia ha disminuido en mayor o menor medida.

⁷ La dictadura militar gobernó de 1976 a 1983, hasta el triunfo de Raúl Alfonsín (Unión Cívica Radical).

⁸ Después de la invasión estadounidense de 1989 se realizaron elecciones libres recién en 1994. De hecho, no hubo un proceso electoral transparente desde 1968 hasta 1994, cuando triunfó Ernesto Pérez Balladares.

⁹ El punto de vista de los autores es cercano al enfoque de las variedades del capitalismo (Bizber y Théret, 2012 y Bizberg, 2019) y se aleja del neoinstitucionalismo que postula el surgimiento de un nuevo tipo de capitalismo único para toda América Latina y el Caribe (Hall y Soskice, 2006; Schneider, 2009; Schneider y Karcher, 2010 y Aguirre y LoVuolo, 2013).

¹⁰ Economías que buscaron industrializarse durante el siglo XX.

Cuadro V.2
Argentina, Costa Rica, Panamá y México: marcos de la comparación

País	Nivel de ingreso nacional por habitante	Índice de Gini 2019	Población en situación de pobreza en 2019 (en porcentajes)	Niveles de desarrollo humano, 2019	Tipo de régimen de bienestar	Tipo de capitalismo	Población indígena 2010 (en porcentajes)	Población afrodescendiente (en porcentajes)
México	Medio alto ^a	0,464	41,5	Alto	Dual liberalizado	Capitalismo industrial por subcontratación	15,1	1,2 (2015)
Argentina	Medio alto	0,406 ^b	27,2	Muy alto	Universalista	Capitalismo neo desarrollista	2,4	0,15 (2010)
Costa Rica	Medio alto	0,495	16,5	Ato	Universalista	Capitalismo híbrido: industrial por subcontratación, combinado con capitalismo liberal rentista	2,4	8,0 (2011)
Panamá	Medio alto	0,506	14,6	Alto	Dual con avances universalistas	Capitalismo híbrido: predominio de servicios de alto nivel, combinado con actividades extractiva y agrícola ^c	12,3	9,2 (2010)

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Los Pueblos Indígenas de América Latina: avances en el último decenio y retos pendientes para la garantía de sus derechos*, Santiago, 2014 [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/37050-pueblos-indigenas-america-latina-avances-ultimo-decenio-retos-pendientes-la>; Banco Mundial, *Afrodescendientes en América Latina: hacia un marco de inclusión*, Washington, D.C., Banco Mundial, 2018 [en línea] <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/30201/129298-7-8-2018-17-30-51-AfrodescendientesenLatinoamerica.pdf?sequence=5&isAllowed=y>; Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), "Anexo estadístico", *Informe sobre Desarrollo Humano 2019. Más allá del ingreso, más allá de los promedios, más allá del presente: Desigualdades de desarrollo humano en el siglo XXI*, 2019 [en línea] http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2019_es.pdf; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), CEPALSTAT [base de datos en línea] <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html?theme=1&lang=es>; C. Barba "Los regímenes de bienestar en América Latina: Estructura de riesgos sociales y sistemas de protección social. Historia de un desencuentro", 2023, en prensa.

^a De acuerdo con el Banco Mundial (2021) los países con un ingreso medio alto (upper-middle- income economies) son aquellos cuyos ingresos por habitante fluctúan entre 4.096 dólares a 12.695 dólares. Véase, Banco Mundial (2021) [en línea] <https://datahelpdesk.worldbank.org/knowledgebase/articles/906519-world-bank-country-and-lending-groups>.

^b Estimación a partir del Gini urbano 2010-2017.

^c Este es un tipo propuesto en un trabajo reciente (Barba, 2023).

b) La nueva estructura de riesgos y la cuestión social

La etapa actual, de auge de nuevas formas de capitalismo a escala regional (Bizberg y Thérét, 2012; Bizberg, 2019 y Barba, 2023) ha provocado cambios en la estructura de riesgos sociales; entre los más destacados están los siguientes.

- Nuevas formas de pobreza y vulnerabilidad entre los sectores de ingresos medios, debido a amplios procesos de precarización y flexibilización laboral, a procesos de desindustrialización, de reducción del empleo público y de desgaste de los sindicatos institucionalizados a lo largo del siglo XX.
- La amplia incorporación de las mujeres al mercado laboral en condiciones de mayor precariedad que los hombres¹¹, que ha repercutido en tensiones y transformaciones de la estructura familiar.

¹¹ Aunque la brecha en la participación económica de los hombres y mujeres en América se ha reducido de manera significativa entre 2000 y 2018, sigue siendo considerable. En el primer año la participación de los hombres era del 62,6% y la de las mujeres del 46,4%. Para 2018 la participación masculina seguía siendo prácticamente la misma (66,3%) pero la de las mujeres había crecido al 54,5%; aun así, la brecha era todavía de más de 10 p.p. (CEPAL, 2021b).

- El surgimiento de nuevas relaciones entre lo rural y lo urbano que se han acompañado de nuevas oportunidades de ingreso y trabajo para quienes laboran en el ámbito rural, pero también nuevas desigualdades que han transformado la estructura social en el mundo rural.
- La continuidad de la exclusión de las poblaciones indígenas y afrodescendientes, pero ahora bajo la condición de migrantes y en otros ámbitos como el de las agroindustrias (Barba, 2020).

Así, a partir de la década de 1990 América Latina experimentó nuevos riesgos sociales debido a la precarización laboral y la crisis financiera de los sistemas previsionales y de seguridad social, y esto condujo a la mercantilización en distintos niveles de los sistemas de pensiones, salud y educación. Se propuso una nueva estrategia de reducción de la pobreza y creación de esquemas de protección básica para los pobres y vulnerables mediante programas focalizados financiados a través de presupuestos mínimos para lograr coberturas máximas de la protección social, lo que se tradujo en formas amplias de inclusión de la población vulnerable (Barba, 2020 y 2021) y privilegios para las élites transnacionales concentradoras del ingreso y la riqueza (Barba, 2020; Piketty, 2014).

Sin embargo, a escala global y en algunos países de América Latina como la Argentina y Costa Rica se ha producido una respuesta a esta estrategia minimalista que ha puesto en el centro de la agenda de las políticas sociales la reducción de desigualdades y brechas sociales en distintos ámbitos¹²: educación, salud, ingresos, pensiones universales financiadas con recursos públicos¹³, que se proponen construir ciudadanía social universal, superar las desigualdades de género y reconocer los derechos sociales, económicos y culturales de las poblaciones indígenas y de afrodescendientes (Barba, 2018, 2019b, 2020 y 2021). La comparación de las brechas sociales de bienestar de los países analizados se ubica en esta encrucijada, pero el lugar que ocupan en ella cada uno es distinto, como se analiza en la siguiente sección.

A. Brechas de bienestar estructurales en México: comparación con la Argentina, Costa Rica y Panamá

En esta sección se analizan las brechas de bienestar estructurales que prevalecen entre México, la Argentina, Costa Rica y Panamá, tomando en consideración las trayectorias del bienestar de estos cuatro países. En esta comparación se revelan las estructuras socioeconómicas y las características de los sistemas de bienestar que generan brechas de largo aliento y que explican las desigualdades existentes entre ellos. Como resultado del análisis de las brechas estructurales relacionadas con la constitución histórica de los regímenes de bienestar regionales, de las transformaciones de la estructura de riesgos sociales producto de las nuevas formas de capitalismo regionales y de las brechas estructurales reveladas por la pandemia por COVID-19, se propone el siguiente listado de brechas para comparar los cuatro países: de crecimiento económico, en la distribución del ingreso, de empleo, salariales, de protección social, del espacio fiscal del Estado, del gasto social público, educativas, de la pobreza y la pobreza extrema y de cuidado.

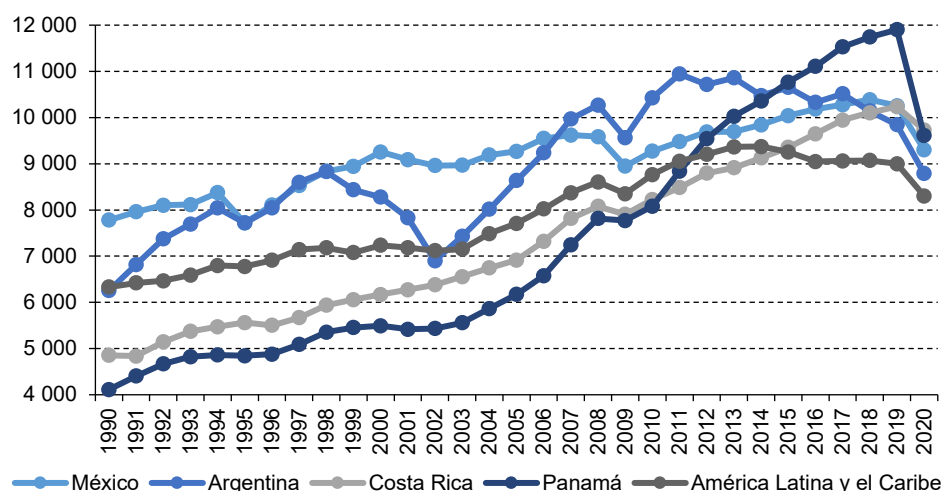
1. Brechas de crecimiento económico en los cuatro países

Luego de dos décadas de lento crecimiento económico, en varios países de la región de América Latina se inició un ciclo de crecimiento económico que se extendió durante los casi primeros tres lustros del siglo XXI. De los países analizados, México experimentó el menor ritmo de crecimiento del producto interno bruto (PIB) anual por habitante en ese período: había iniciado con el nivel más alto (9.254 dólares) entre estos países en 1990, y cerró el período por debajo de la Argentina y Panamá (véase el gráfico V.1). En 2020, a causa del impacto en las economías nacionales derivado de la pandemia y emergencia sanitaria por COVID-19, los síntomas de declive se acentuaron en el conjunto de las economías nacionales.

¹² Véanse los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), establecidos por las Naciones Unidas para 2030, que comprenden una serie de 17 objetivos en cinco ámbitos: las personas (fin de la pobreza; hambre cero; salud y bienestar; educación de calidad e igualdad de género), el planeta (agua limpia y saneamiento; producción y consumo responsables; acción por el clima; vida submarina; vida de ecosistemas terrestres), la prosperidad (energía asequible y no contaminante; trabajo decente y crecimiento económico; industria-innovación e infraestructura; reducción de las desigualdades; ciudades y comunidades sostenibles), la paz (paz, justicia e instituciones sólidas), las asociaciones (alianzas para lograr los objetivos) (Naciones Unidas, 2015).

¹³ Erróneamente denominadas pensiones no contributivas.

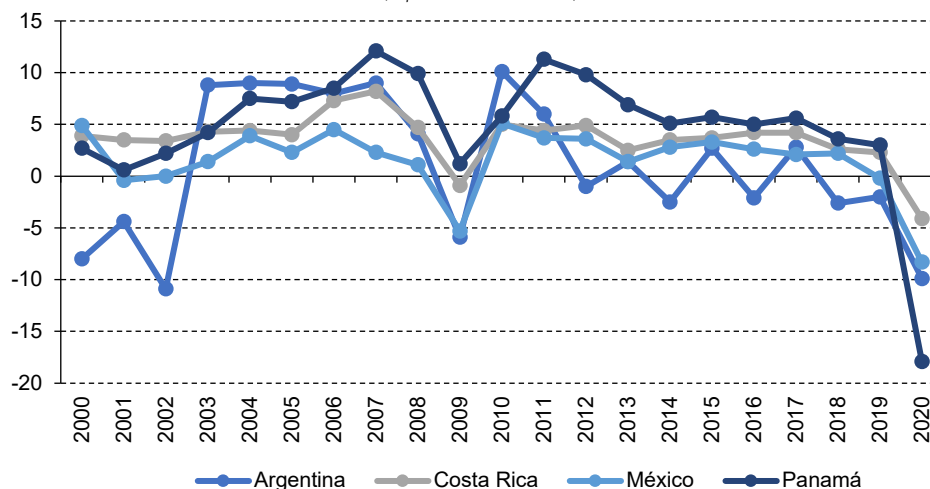
Gráfico V.1
América Latina y el Caribe, Argentina, Costa Rica, México y Panamá: producto interno bruto (PIB) total anual por habitante, 1990-2020
(A precios constantes en dólares 2010)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), CEPALSTAT [base de datos en línea] <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html?lang=es>.

Entre 2003 y 2011 se experimentó una etapa de importante crecimiento económico¹⁴, con un descenso generado por la crisis global iniciada en 2008, seguido de un rebote que continuó en algunos casos hasta 2011 y en otros hasta 2012. A partir de 2011 el dinamismo de las economías empezó a reducirse gradualmente, hasta enfrentar las consecuencias del COVID-19 entre 2019 y 2020 (véase el gráfico V.2).

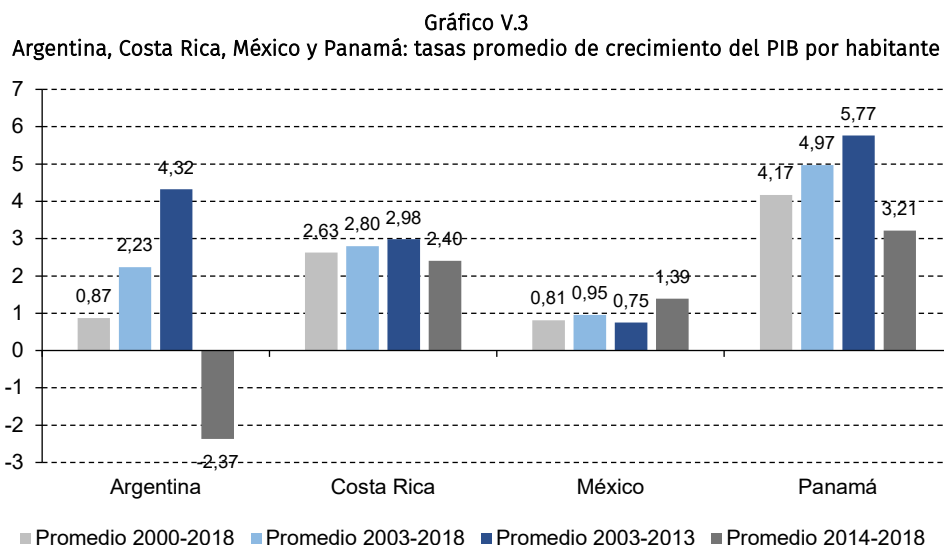
Gráfico V.2
Argentina, Costa Rica, México y Panamá: tasa de crecimiento anual del PIB, 2000-2018
(A precios constantes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), CEPALSTAT [base de datos en línea] <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html?lang=es>.

¹⁴ Denominada como “la década ganada”.

En términos del PIB por habitante, en el gráfico V.3 se muestra de manera muy clara el estancamiento en México entre 2003 y 2013, precisamente en los años de mayor crecimiento en otros países de América Latina. En contraste, destacan las trayectorias de Panamá y Costa Rica, que lograron altos niveles de crecimiento del PIB a lo largo de todo el período, especialmente entre 2003 y 2013 y aún entre 2014 y 2018. El caso argentino se caracteriza por un bajo crecimiento en el largo plazo, semejante al de México, pero con una etapa de auge muy importante entre 2003 y 2013, seguida por una severa crisis económica entre 2014 y 2018.



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), CEPALSTAT [base de datos en línea] <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html?lang=es>.

Estas tendencias han generado brechas de crecimiento del PIB por habitante muy importantes entre México y Costa Rica y aún mayores con Panamá. A lo largo del período la brecha con respecto al primer país mencionado fue en promedio de 1,8 puntos porcentuales y de 3,36 puntos porcentuales con respecto a Panamá. La crisis generada por el COVID-19 no modificó radicalmente esta tendencia, salvo en el caso de Panamá, que sufrió la mayor afectación económica entre los cuatro países analizados debido a la caída del comercio mundial.

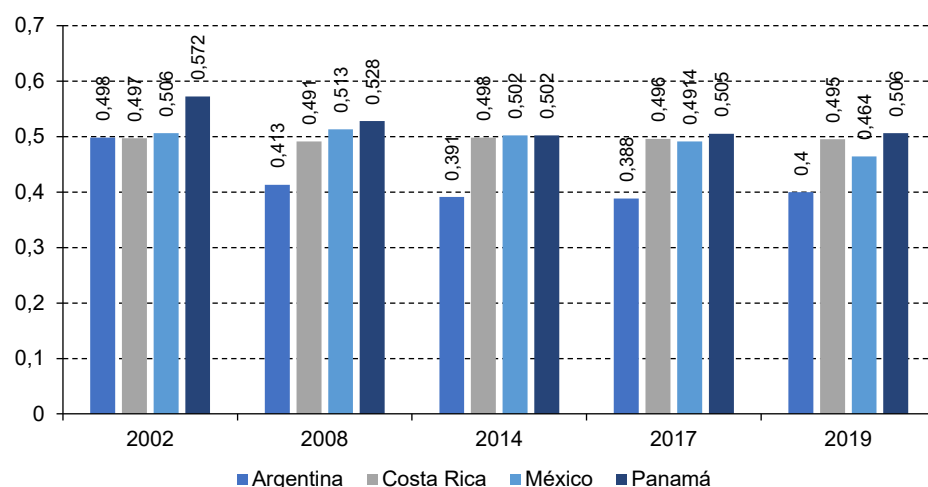
2. Brechas en la distribución del ingreso

Entre 2002 y 2019 en la Argentina, Costa Rica, México y Panamá se observó una reducción moderada de la desigualdad del ingreso, medida con las encuestas de hogar. Este descenso ocurrió en dos momentos distintos: entre 2002 y 2017 en la Argentina y Panamá, y entre 2014 y 2019 en Costa Rica y México. Sin embargo, no se observan cambios profundos en este período de 17 años, lo que ratifica la visión general de CEPAL sobre la reproducción de la desigualdad en estos cuatro países. A pesar de ello, prevalecen diferencias entre los cuatro países, el valor más bajo del índice de Gini¹⁵ corresponde a la Argentina, mientras en Panamá y México se observan los valores más altos.

La brecha de desigualdad del ingreso de México ha tendido a ser favorable con respecto a Panamá a lo largo del período y ha variado con respecto a Costa Rica. No obstante, el coeficiente de Gini de México fue sistemáticamente mayor al de la Argentina a lo largo de los 17 años considerados y de más amplitud que el de Costa Rica en el curso de 12 años. Sin restarle importancia a esas diferencias, lo cierto es que el nivel de desigualdad mostrado por ese coeficiente en México, Panamá y en los últimos años en Costa Rica, es muy alto, en contraste con el relativamente bajo en el caso de la Argentina, aunque es necesario mencionar que la información sobre este país solo incluye a la población urbana.

¹⁵ Cuando el índice de Gini tiene un valor de 0 representa la ausencia de desigualdad, mientras que 1 denota la máxima desigualdad posible.

Gráfico V.4
Argentina^a, Costa Rica^b, México^c y Panamá, 2002, 2008, 2017 y 2019
 (Coeficiente de Gini)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama Social de América Latina 2020, 2021b*, cuadro 1.A2.3, pág. 86 [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46687-panorama-social-america-latina-2020>.

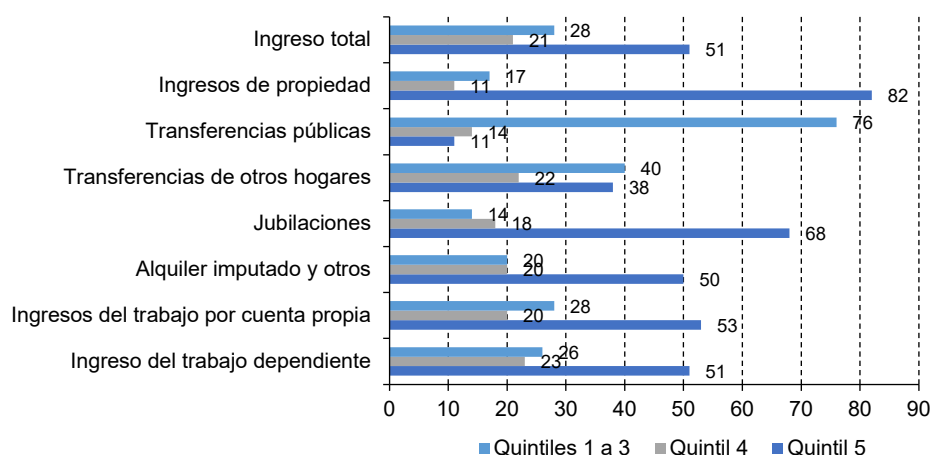
^a Total urbano.

^b Las cifras a partir de 2010 no son comparables con las anteriores.

^c Las cifras de 2016 (2017) y 2018 (2019) no son comparables con las anteriores y las cifras 2017 y 2019 corresponden a 2016 y 2018.

El perfil de desigualdad del ingreso de América Latina era muy semejante al de Costa Rica, México y Panamá en 2019. Eso le confiere una relevancia mayor a la distribución del ingreso de cada fuente entre los cinco quintiles de ingreso en América Latina. En 2019, las transferencias monetarias realizadas por los gobiernos y por otros hogares eran la única fuente de ingresos en la que tienen mayor participación los hogares de menores recursos (76% y 40%, respectivamente), pero su participación en otras fuentes de ingreso era muy pequeña (véase el gráfico V.5).

Gráfico V.5
América Latina (18 países)^a: distribución del ingreso de cada fuente entre los quintiles 1 a 3, 4 y 5, 2019
 (En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama Social de América Latina 2020, 2021b*, gráfico 1.17, pág. 72 [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46687-panorama-social-america-latina-2020>.

^a Promedio ponderado de la Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, el Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, el Paraguay, el Perú, la República Dominicana, el Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

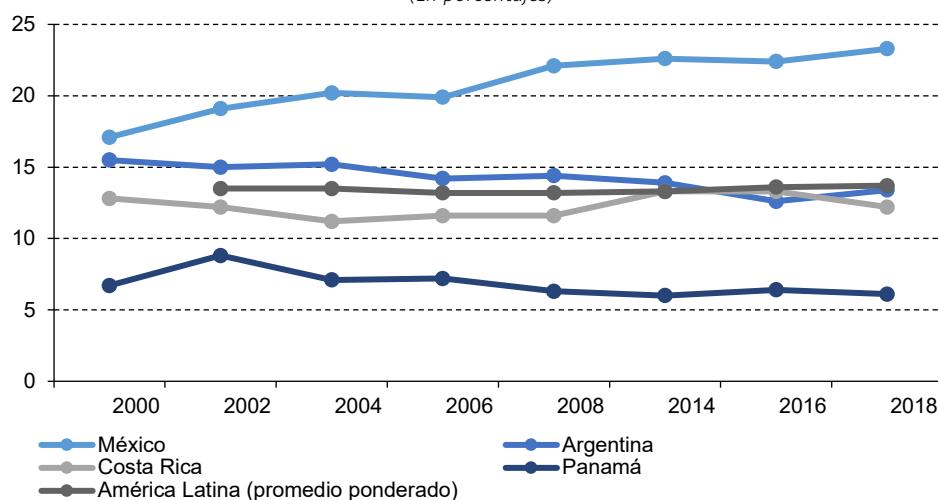
En contraste, la participación del quintil V en todas las fuentes de ingreso —con excepción de las transferencias públicas y entre hogares—, supera de manera significativa su participación respecto de los otros quintiles. Estos datos reflejan de forma más evidente las enormes brechas que separan en América Latina a los segmentos de ingresos medios altos y altos de los sectores de bajos ingresos e ingresos medios bajos.

3. Brechas de empleo: la informalidad laboral

Los sectores de baja productividad en los países latinoamericanos se caracterizan por lo que el enfoque estructuralista (Pinto, 1965; OIT, 1972; Tokman, 1978) definió como emprendimientos de pequeño tamaño, baja escala productiva y escasa dotación de capital físico, económico y tecnológico. Para capturar este componente, la medición utiliza el proxy del tamaño de la unidad económica productiva, fijando el umbral en 5 empleados o menos para ubicar como sector informal en el caso de los empleadores y asalariados calificados y no calificados¹⁶. Asimismo, se considera sector de baja productividad a la población que se desempeña como familiar, no remunerada, a la cuentapropista (trabajadores independientes) y a los familiares no remunerados calificados y no calificados (CEPAL, 2021a).

Al contemplar la situación de los asalariados urbanos, los resultados evidencian que México mantiene los niveles más elevados de esta población ocupada en el sector informal durante todo el período (2000-2018), por encima de los restantes países y el promedio latinoamericano, con una tendencia hacia el crecimiento que combina aumentos con estabilidad, sin atisbos de reducción. A inicios de la “década ganada” (2002-2014) alcanzaban el 17,1% del sector y al cierre el 22,4%, llegando a un 23,3% en 2018 (véase el gráfico V.6).

Gráfico V.6
América Latina, Argentina, Costa Rica, México y Panamá: asalariados urbanos en sectores de baja productividad (sector informal) del mercado del trabajo, ambos sexos, 2000-2018
(En porcentajes)



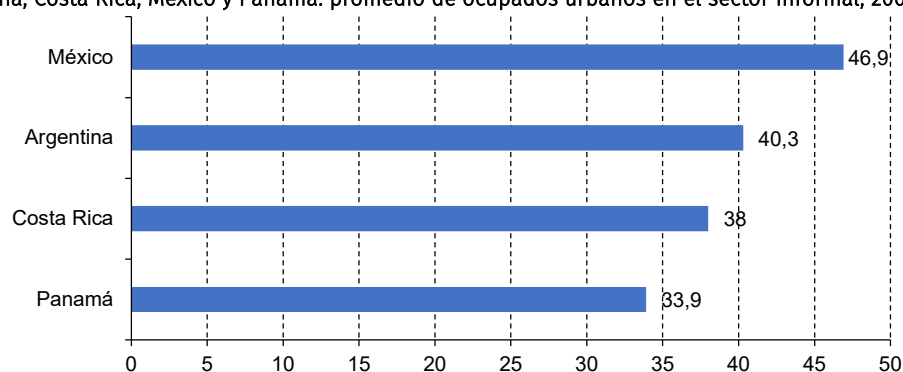
Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), CEPALSTAT, 2021 [base de datos en línea] <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html?lang=es>.

En el gráfico V.6 se muestra que mientras el sector informal que afecta a los asalariados urbanos no ha dejado de crecer en México durante los últimos casi 20 años, en la Argentina y Costa Rica se ha mantenido constante y cercano al promedio regional. Un caso bastante atípico es el de Panamá, donde la informalidad laboral es mucho menor y tiende a reducirse, delineando un patrón por debajo de los restantes países y el promedio de América Latina, que se sitúa en las antípodas del caso mexicano. Al cierre del período, las brechas entre países y el promedio de América Latina desfavorecen a México, donde la tendencia a la informalidad siguió escalando.

¹⁶ Esta conceptualización estructuralista del sector informal surgió en la década de 1960, con base en la dimensión del tamaño de la unidad productiva, hoy se objeta, en la medida que actualmente existen microemprendimientos de cinco o menos empleados con altísimos rendimientos, dotación de capital y seguridad social, que no reúnen las condiciones para quedar comprendidos dentro de la informalidad laboral.

En el gráfico V.7 se muestra el promedio de ocupados urbanos en el sector informal entre 2000 y 2018, y la información sirve para situar las brechas que existen en este terreno entre estos cuatro países. En promedio, México se sitúa 6,6 puntos porcentuales por encima de la Argentina, 8,9 puntos porcentuales por encima de Costa Rica y 13 puntos porcentuales arriba de Panamá. Como se aprecia, existen grandes brechas de formalidad del empleo entre estos cuatro países, que sistemáticamente son negativas en el caso de México.

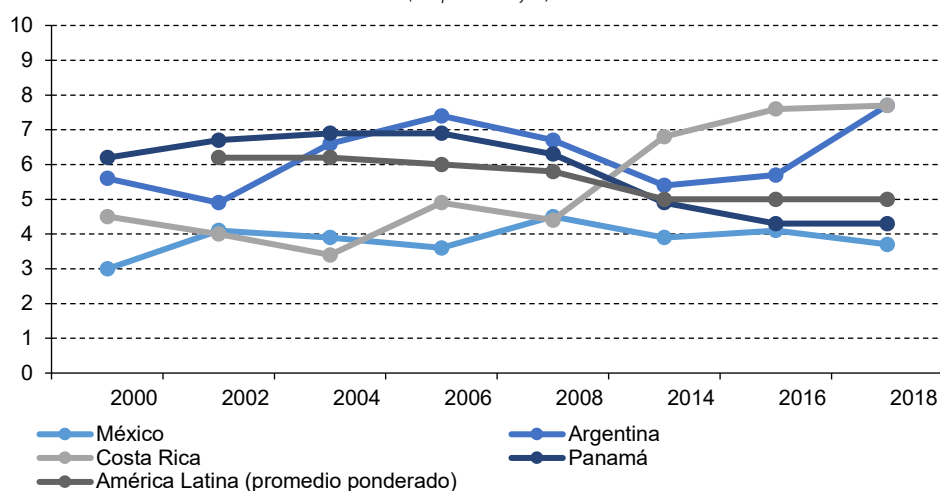
Gráfico V.7
Argentina, Costa Rica, México y Panamá: promedio de ocupados urbanos en el sector informal, 2000 a 2018



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), CEPALSTAT, 2021 [base de datos en línea] <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html?lang=es>.

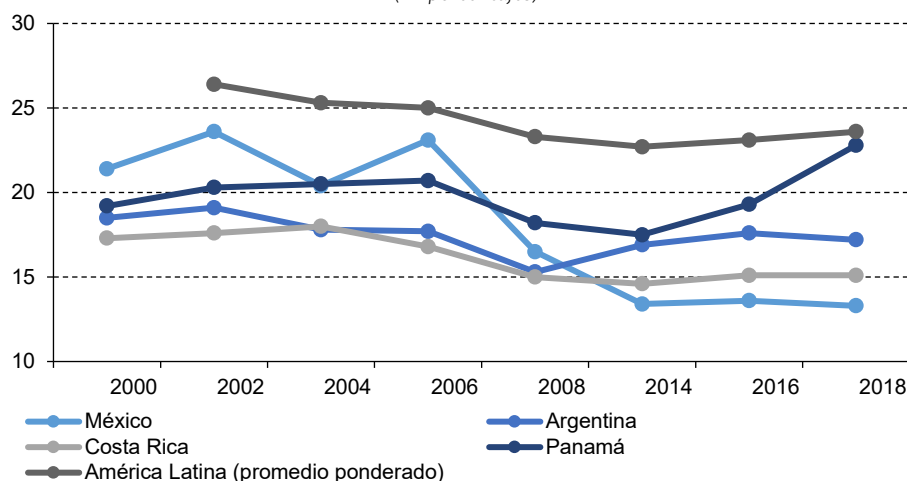
En el gráfico V.8 se muestra que, en todos los países, con la excepción de Panamá y el promedio regional, los niveles del empleo doméstico urbano en sectores de baja productividad son más bajos que los registrados por los asalariados urbanos durante todo el período. Previo a la crisis económica internacional de 2008, la Argentina y Panamá mostraban los niveles más elevados. La crisis invirtió la relación de posiciones manteniendo las brechas de todos los países casi en un mismo rango, pero ahora con Costa Rica y la Argentina con los mayores sectores informales para este grupo ocupacional. Cuando se analizan las series de los trabajadores independientes no calificados urbanos ocupados en el sector informal, se constata que este conjunto de países se ubica por debajo del promedio latinoamericano durante el período 2000-2018. Al cierre de ese período de 18 años, con respecto a su inicio, la brecha entre los cuatro países se amplió, Panamá tendió a acercarse a la media regional, la Argentina se situó por encima de Costa Rica y México se ubicó en el escalón más bajo (véase el gráfico V.9).

Gráfico V.8
Argentina, Costa Rica, México y Panamá: empleo doméstico urbano en sectores de baja productividad (sector informal) del mercado de trabajo, ambos sexos, 2000 a 2018
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), CEPALSTAT, 2021 [base de datos en línea] <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html?lang=es>.

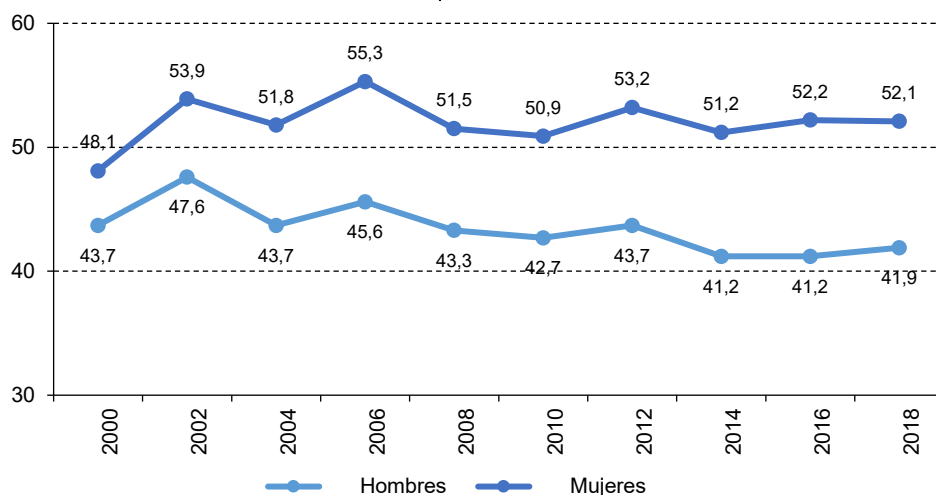
Gráfico V.9
Argentina, Costa Rica, México y Panamá: trabajadores independientes no calificados urbanos, en sectores de baja productividad (sector informal) del mercado de trabajo, ambos sexos
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), CEPALSTAT, 2021 [base de datos en línea] <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html?lang=es>.

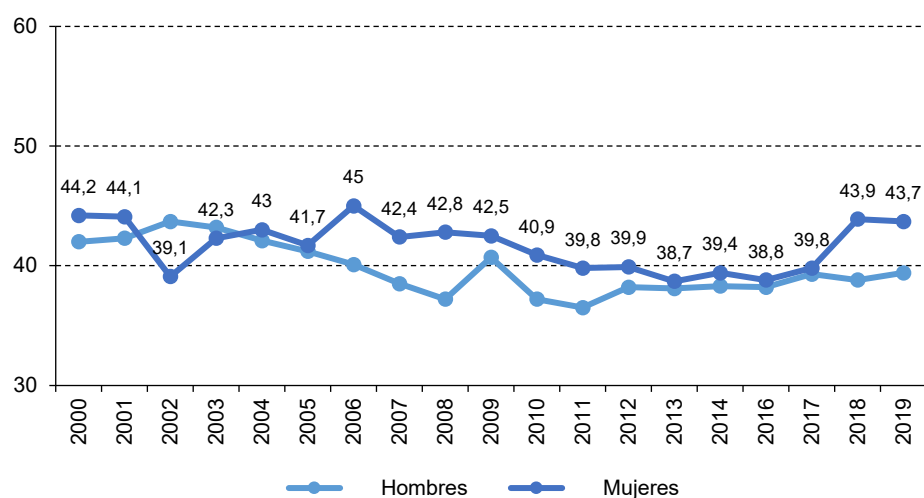
La reducción del sector informal de los trabajadores independientes no calificados urbanos ocurrida en México de 2006 a 2014, y luego se estancó, halla su contrapartida en el sector informal de los asalariados urbanos, que aumentó en el mismo período ampliando la brecha con respecto al resto de países (véanse los gráficos V.6 y V.9). Cuando se segmenta la población ocupada urbana total en el sector informal por sexo, en el conjunto de países comparados, las mujeres presentan porcentajes más elevados de informalidad que los hombres año tras año durante todo el período (2000-2018). Sin embargo, la brecha es mucho mayor en México que en los restantes países, donde inclusive la disparidad por sexo delinea un patrón de cierre y, eventualmente, en ciertos años, invierte la relación (véanse los gráficos V.10, V.11, V.12 y V.13).

Gráfico V.10
México: total de ocupados urbanos en sectores de baja productividad (sector informal) del mercado de trabajo, según sexo, 2000 a 2018



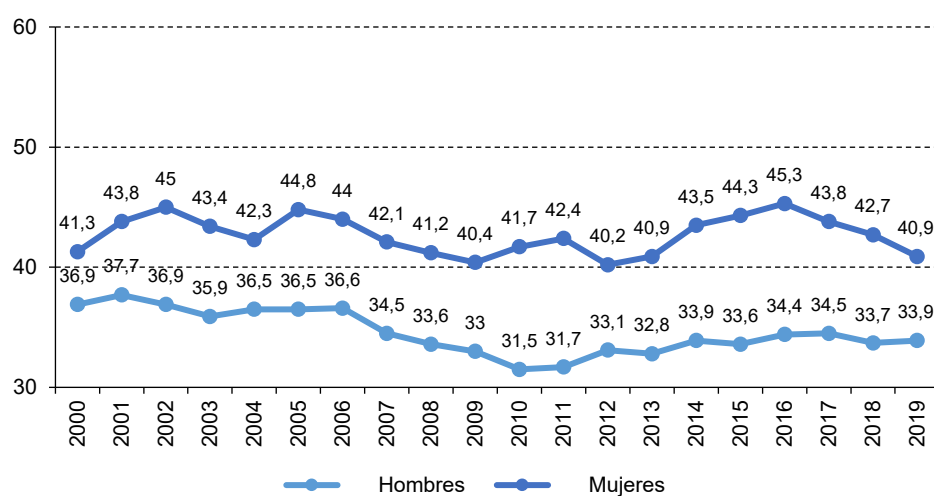
Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), CEPALSTAT, 2021 [base de datos en línea] <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html?lang=es>.

Gráfico V.11
Argentina: total de ocupados urbanos en sectores de baja productividad (sector informal) del mercado de trabajo, según sexo, 2000 a 2019
(En porcentajes)



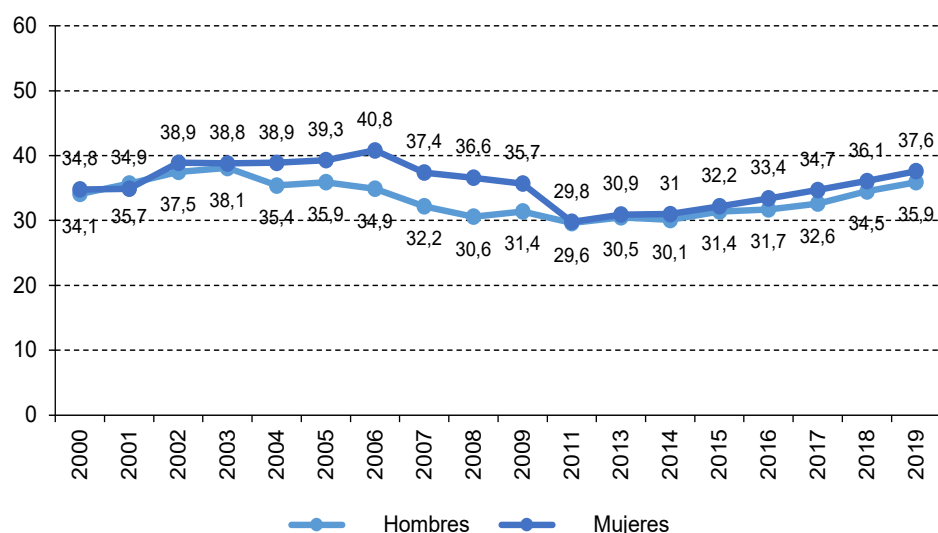
Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), CEPALSTAT, 2021 [base de datos en línea] <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html?lang=es>.

Gráfico V.12
Costa Rica: total de ocupados urbanos en sectores de baja productividad (sector informal) del mercado de trabajo, según sexo, 2000-2019
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), CEPALSTAT, 2021 [base de datos en línea] <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html?lang=es>.

Gráfico V.13
Panamá: total de ocupados urbanos en sectores de baja productividad (sector informal) del mercado de trabajo, según sexo, 2000-2019
(En porcentajes)



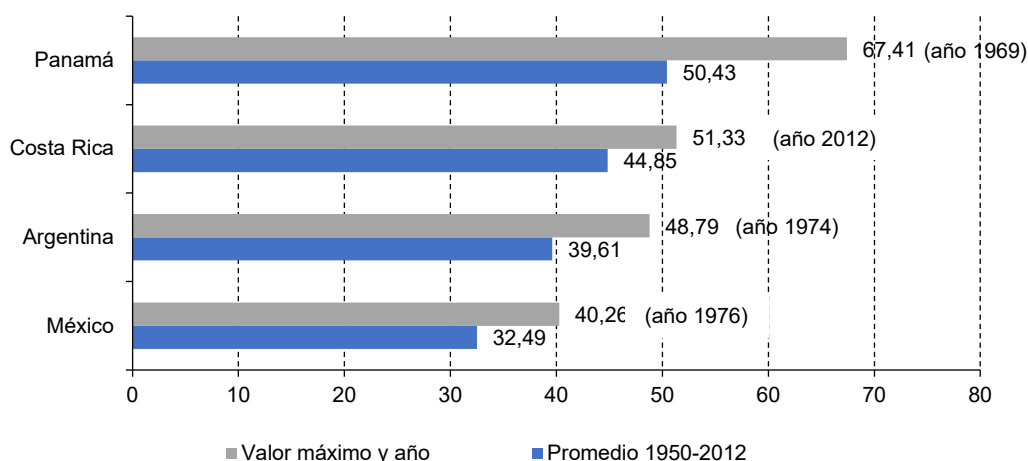
Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2021 [en línea] <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html?lang=es>.

4. Brechas salariales

a) El impacto distributivo de los salarios

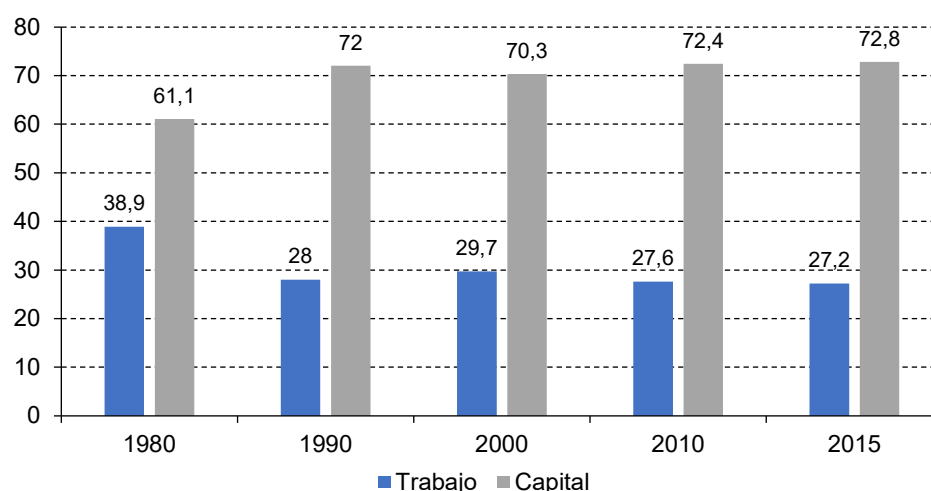
En el ámbito distributivo entre 1980 y 2015 en este conjunto de países contrasta el caso de México, cuya participación salarial en el PIB y en el valor agregado fue sistemáticamente menor que la de los otros tres países. (véase el gráfico V.14). Entre 1980 y 2015, en México el porcentaje del ingreso que corresponde al trabajo se redujo 12 puntos porcentuales (del 39% al 27%), mientras que el cambio más drástico en esta distribución sucedió entre 1980 y 1990, porque posteriormente la desigualdad de esta distribución se estabilizó.

Gráfico V.14
Argentina, Costa Rica, México y Panamá: participación salarial en el PIB, 1950 a 2012
(En porcentajes promedio)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de G. Alarco, "Distribución factorial del ingreso y regímenes de crecimiento en América Latina, 1950-2012", *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 135, N° 1, 2016, cuadro 1, pág. 90 [en línea] <http://trabajodigno.pe/wp-content/uploads/2016/02/ALARCO-Distribuci%C3%B3n-del-Ingreso-OIT-2016.pdf>.

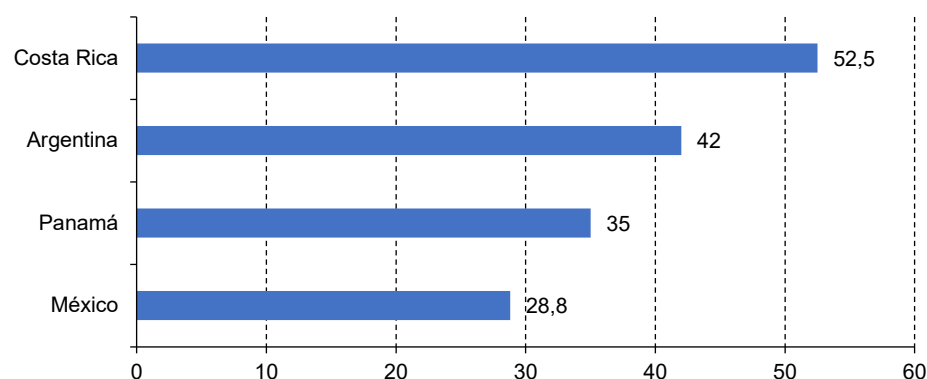
Gráfico V.15
México: evolución de la distribución funcional del ingreso, 1980-2016
 (En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de A. Puyana, "El neo-extractivismo en la economía latinoamericana: efectos sobre la desigualdad y el crecimiento", *Políticas Sociales en América Latina en los Inicios del Siglo XXI. Innovaciones, inercias y retrocesos*, C. Midaglia, G. Ordoñez, y E. Valencia (coords.), Tijuana, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) y El Colegio de la Frontera Norte (COLEF), cuadro 6 [en línea] https://www.researchgate.net/publication/335477773_EL_NEO-EXTRACTIVISMO_EN_LA_ECONOMIA_LATINOAMERICANA_EFECTOS SOBRE LA DESIGUALDAD Y EL CRECIMIENTO.

De acuerdo con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2017) hacia 2009 en el contexto de América Latina la mayor participación del trabajo asalariado en el valor agregado era la de Costa Rica, seguida por la Argentina y Panamá. Esto implica nuevamente brechas importantes que desfavorecen a México: 23,7 puntos porcentuales con respecto a Costa Rica, 13,2 puntos porcentuales en relación con la Argentina y 6,2 puntos porcentuales frente a Panamá. En conjunto, estos datos manifiestan un profundo deterioro de la centralidad del trabajo asalariado en México, que no ha ocurrido en los otros tres países con la misma intensidad. Esta pérdida de centralidad ha impactado directamente en los niveles de afiliación a los sistemas de pensiones y de salud ligados al empleo formal.

Gráfico V.16
Argentina^a, Costa Rica, México y Panamá^a: participación salarial en el valor agregado, 2010
 (En porcentajes)



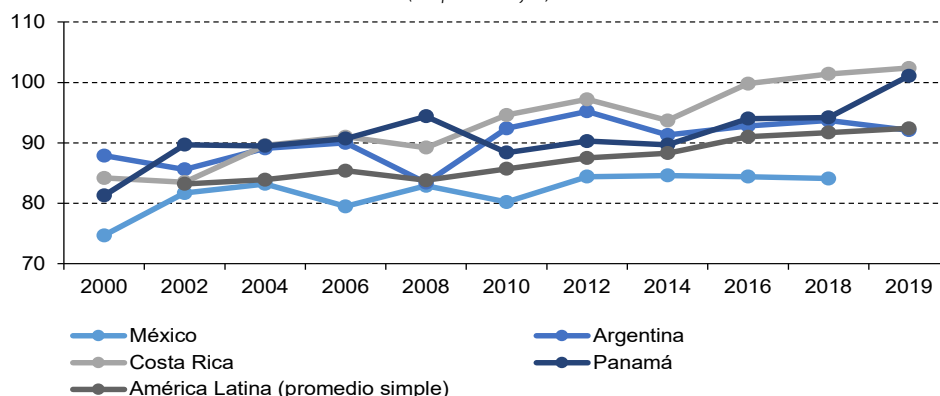
Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *La evolución de las remuneraciones laborales y la distribución del ingreso en Uruguay*, 2017, gráfico R.4.1, pág. 50 [en línea] <http://retosalsur.org/wp-content/uploads/2013/09/undp-uy-cdh10-2018.pdf>.

^a Para la Argentina y Panamá, los datos son de 2009.

b) Brechas de género en los salarios medios

En el gráfico V.17 se presenta la proporción de salario medio que perciben las mujeres con respecto al salario de los hombres¹⁷, información que permite observar el comportamiento de la brecha entre países entre 2000 y 2019. Al inicio del siglo XXI, con respecto a México, la Argentina, Costa Rica, Panamá y el promedio latinoamericano registraban mayor proporción del salario medio de las mujeres con relación a los hombres. Los niveles se ubicaban en una banda de entre el 80% y el 90%, mientras que en México esa proporción era del 74,7%. Al cierre de la segunda década del mismo siglo, México sigue mostrando los peores niveles, separándose de la Argentina, Costa Rica y Panamá e incluso del promedio latinoamericano. En los últimos 20 años, todos los países comparados experimentaron mejoras significativas en la relación salarial urbana entre sexos, a excepción de México, cuyo patrón se caracteriza por haberse mantenido por debajo del promedio regional, que también creció.

Gráfico V.17
América Latina y el Caribe (promedio simple), Argentina, Costa Rica, México y Panamá: relación de salarios urbanos entre los sexos, 2000 a 2019
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), CEPALSTAT, 2021 [en línea] <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html?lang=es>.

5. Brechas de protección social

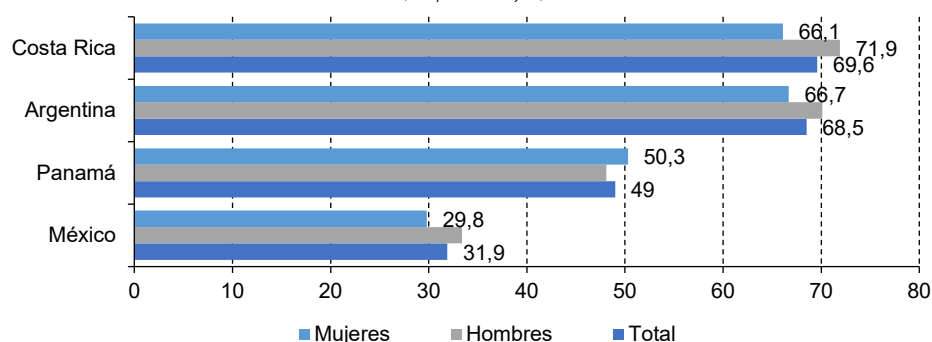
Como se verá, las tendencias en materia de empleo que se han abordado influyen de manera directa en el comportamiento de la afiliación a los sistemas de pensiones y salud en los cuatro países.

a) Afiliación al sistema de pensiones

Hacia 2019, antes de la crisis, la afiliación a dichos sistemas era mayor en los casos de la Argentina, Costa Rica y Panamá que en el de México. Por lo que corresponde a la afiliación de los hombres y las mujeres, la tendencia general, con la excepción de Panamá, era una mayor afiliación de los primeros. Sin embargo, mientras en la Argentina y Costa Rica la afiliación de las mujeres era superior al 66%, en México no llegaba al 30% y en Panamá era del 50% (véase el gráfico V.18). En estos cuatro casos las diferencias de afiliación de los ocupados a los sistemas de pensiones entre asalariados y no asalariados eran notables (véase el gráfico V.19). Las brechas horizontales entre México y los otros tres países eran igualmente agudas. Finalmente, la brecha en la afiliación de los ocupados a los sistemas de pensiones entre población urbana y rural existían en los tres países y era muy acusada principalmente en México y Panamá. Las brechas horizontales entre estos tres países eran también muy significativas (véase el gráfico V.20).

¹⁷ Se consideran a las mujeres ocupadas asalariadas urbanas de 20 a 49 años que trabajan 35 horas y más por semana con respecto a los hombres en iguales condiciones.

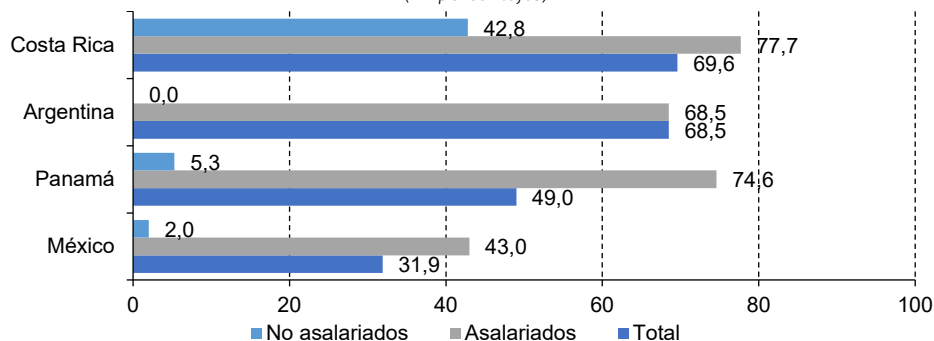
Gráfico V.18
Argentina, Costa Rica, México^a y Panamá: afiliación o cotización de los ocupados a los sistemas de pensiones, total y por sexos, 2019
 (En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama Social de América Latina 2020*, cuadro III.A1.1., págs. 146 y 147, 2021b [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46687-panorama-social-americ-latina-2020>.

^a Cifras para 2018.

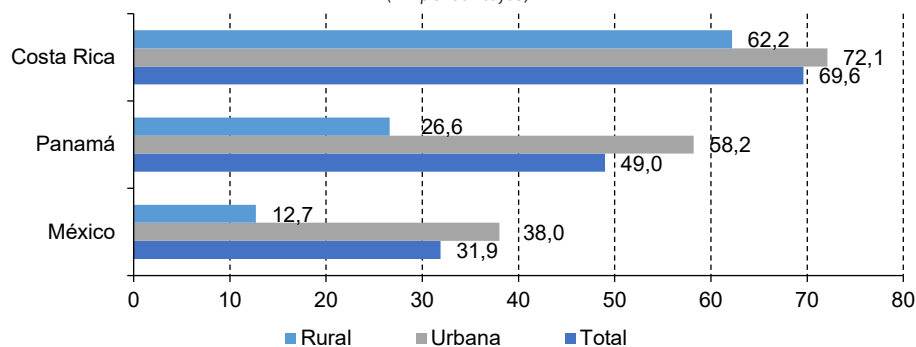
Gráfico V.19
Argentina, Costa Rica, México^a y Panamá: afiliación y cotización de los ocupados a los sistemas de pensiones, total, asalariados y no asalariados, 2019
 (En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama Social de América Latina 2020*, 2021b, cuadro III.A1.1., págs. 146 y 147 [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46687-panorama-social-americ-latina-2020>.

^a Cifras para 2018.

Gráfico V.20
Costa Rica, México^a y Panamá: afiliación o cotización de los ocupados a los sistemas de pensiones, total, urbana y rural, 2019
 (En porcentajes)



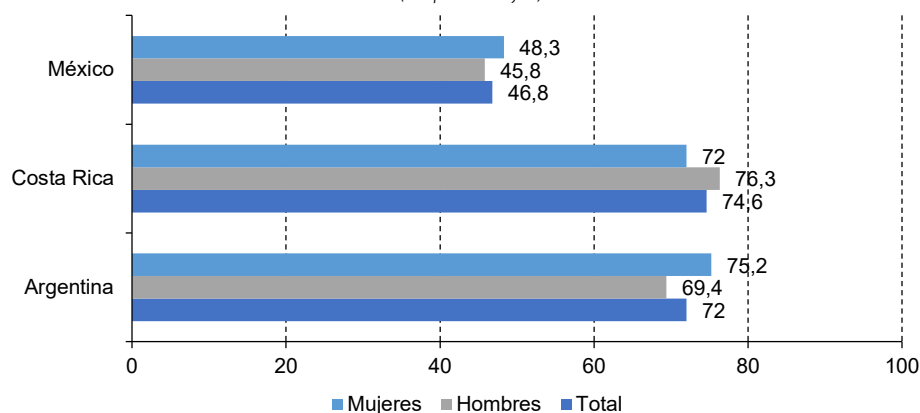
Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama Social de América Latina 2020*, 2021b, cuadro III.A1.1., págs. 146 y 147 [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46687-panorama-social-americ-latina-2020>.

^a Cifras para 2018.

b) Afiliación a los sistemas de salud

En los países comparados en este estudio, en 2019 la afiliación de los ocupados a los sistemas de salud mostraba brechas considerables, particularmente entre los niveles alcanzados por la Argentina y Costa Rica y los correspondientes a México. La brecha de afiliación total de México frente a la Argentina y Costa Rica es muy grande, 25,2 y 27,8 puntos porcentuales, respectivamente (véase el gráfico V.21). Por otra parte, con respecto a la afiliación de hombres y mujeres en 2019 se mantienen las distancias mencionadas, pero en la Argentina y México hay una tendencia a un mayor nivel de afiliación de las mujeres, mientras que en Costa Rica ocurre lo contrario. La brecha de afiliación de los ocupados asalariados y no asalariados a los sistemas de salud en 2019 era mucho mayor en el caso de México. Las brechas horizontales de México con relación a la Argentina y Costa Rica también son importantes (véase el gráfico V.22).

Gráfico V.21
Argentina^a, Costa Rica y México^b: afiliación o cotización de los ocupados a los sistemas de salud, total y por sexos, 2019
(En porcentajes)

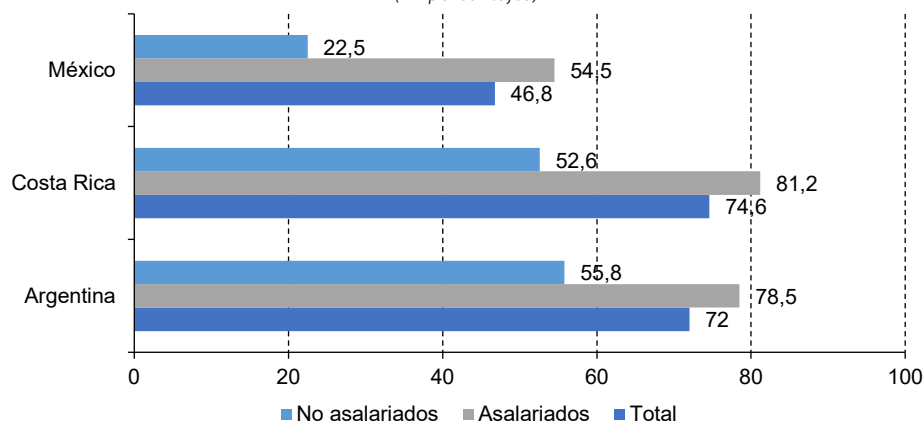


Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama Social de América Latina 2020, 2021b*, cuadro III.A1.1., págs. 146 y 147 [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46687-panorama-social-america-latina-2020>.

^a Urbano.

^b Cifra para 2018.

Gráfico V.22
Argentina^a, Costa Rica y México^b: afiliación o cotización de los ocupados a los sistemas de salud, total, asalariados y no asalariados, 2019
(En porcentajes)



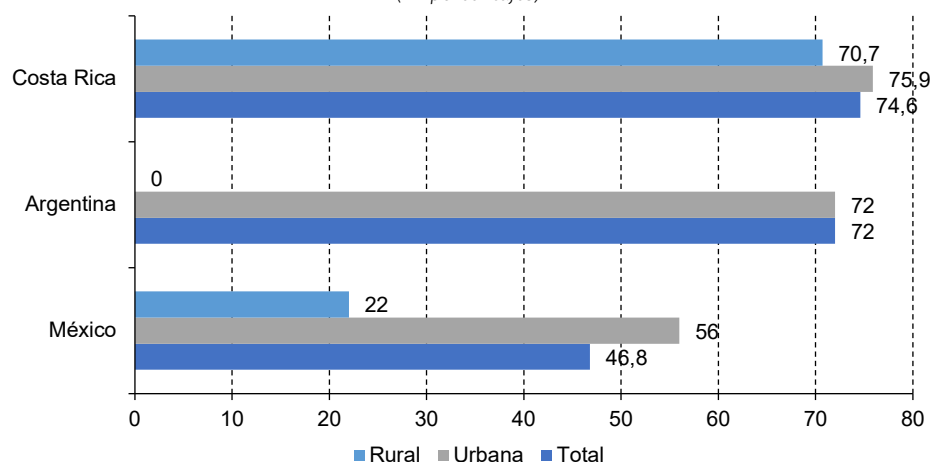
Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama Social de América Latina 2020, 2021b*, cuadro III.A1.1., págs. 146 y 147 [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46687-panorama-social-america-latina-2020>.

^a Urbano.

^b Cifra para 2018.

También se constataban mayores brechas entre la afiliación de los ocupados urbanos y rurales entre México y los otros dos países. En México la brecha entre unos y otros era muy importante, la afiliación de los ocupados urbanos era 2,5 veces superior a la de los rurales. Estas brechas eran mucho menores en Costa Rica (solo 5,2 puntos porcentuales)¹⁸ (véase el gráfico V.23). A pesar de estos grandes contrastes, entre 2010 y 2018 las brechas en la disposición de recursos de salud no eran desfavorables en el caso de México con respecto a Costa Rica y Panamá, tanto en el caso de los médicos como en el número de camas de hospital por cada 10.000 personas (véanse los gráficos V.24 y V.25).

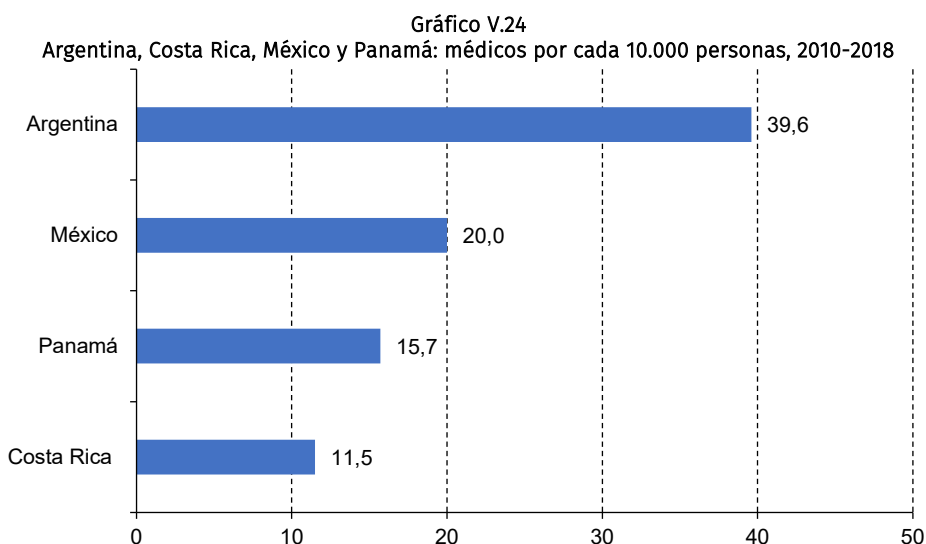
Gráfico V.23
Argentina^a, Costa Rica y México^b: afiliación o cotización de los ocupados a los sistemas de salud, total, urbana y rural, 2019
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama Social de América Latina 2020, 2021b*, cuadro III.A1.1., págs. 146 y 147 [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46687-panorama-social-america-latina-2020>.

^a Urbano.

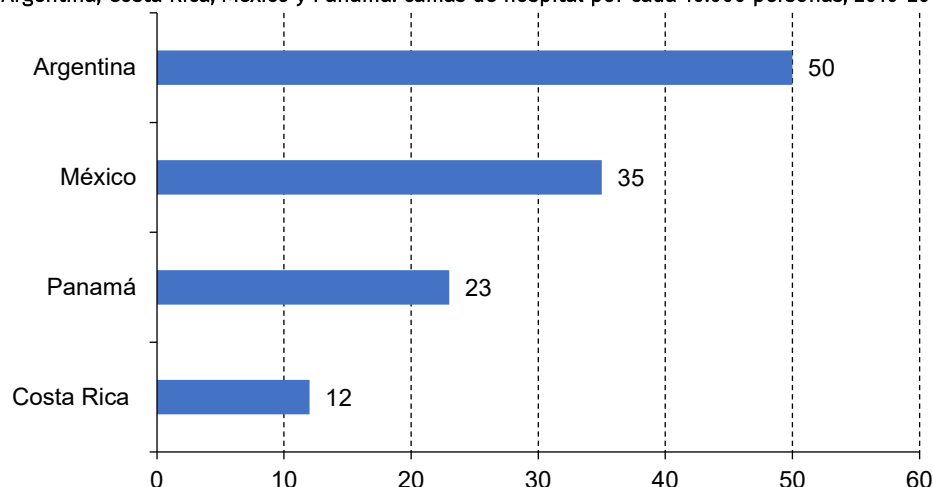
^b Cifra para 2018.



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Informe sobre Desarrollo Humano 2019. Más allá del ingreso, más allá de los promedios, más allá del presente: Desigualdades de desarrollo humano en el siglo XXI*, cuadro de indicadores 1, págs. 371-372, 2019 [en línea] http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2019_es.pdf.

¹⁸ En Argentina no se pueden detectar porque no hay información disponible.

Gráfico V.25
Argentina, Costa Rica, México y Panamá: camas de hospital por cada 10.000 personas, 2010-2018



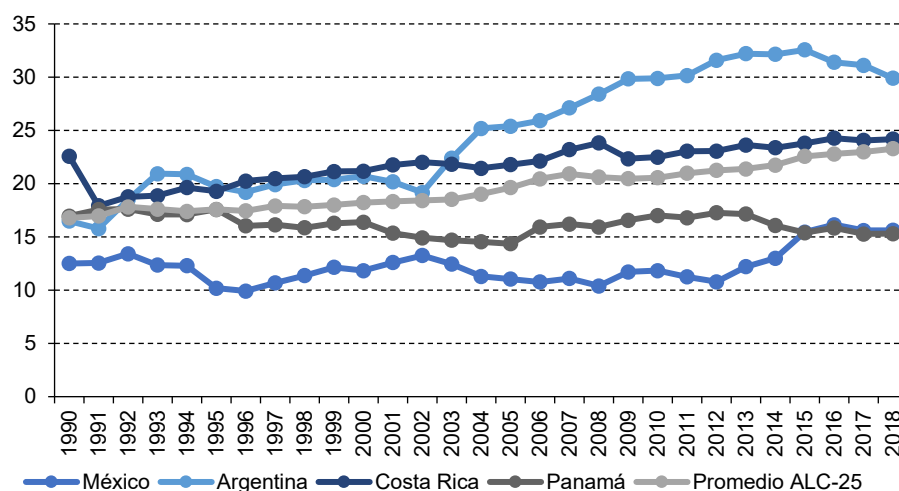
Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Informe sobre Desarrollo Humano 2019. Más allá del ingreso, más allá de los promedios, más allá del presente: Desigualdades de desarrollo humano en el siglo XXI*, cuadro de Indicadores 1, págs. 371-372, 2019 [en línea] http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2019_es.pdf.

6. Brechas de fiscalidad y gasto social

a) Brechas de fiscalidad

Una parte esencial de la política fiscal es la política de ingresos. En el gráfico V.26 se capturan las series de los ingresos tributarios para la Argentina, Costa Rica, México y Panamá, así como el promedio para América Latina y el Caribe en el período 1990-2018¹⁹. En ese lapso, la Argentina y Costa Rica obtenían niveles de recaudación por encima del 20%, mientras que México y Panamá presentaban niveles más bajos. Se observa un patrón de ampliación de la brecha entre países.

Gráfico V.26
América Latina y el Caribe, Argentina, Costa Rica, México: ingresos tributarios como porcentaje del PIB, 1990-2018
(En porcentajes)

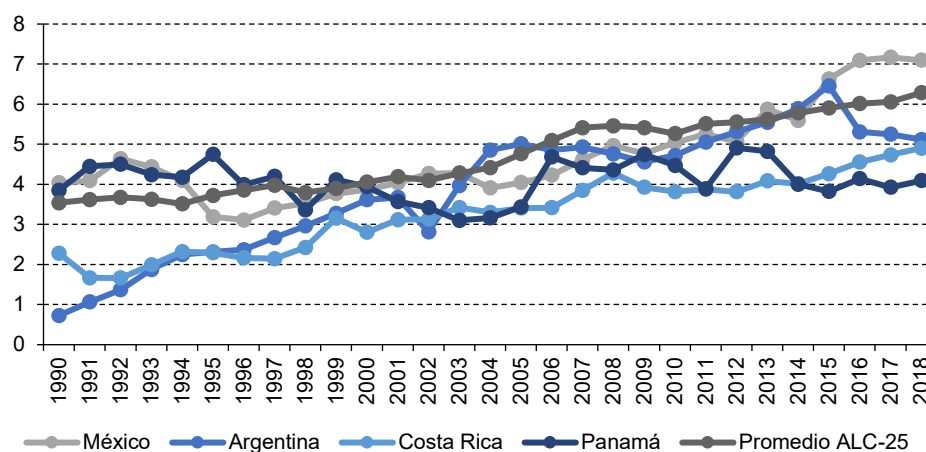


Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT), Base de datos de Recaudación BID-CIAT, 2021 [en línea] <https://www.ciat.org/base-de-datos-de-recaudacion-bid-ciat/>.

¹⁹ Los ingresos tributarios se componen de la sumatoria de los ingresos impositivos y las contribuciones a la seguridad social (pensiones y salud pública).

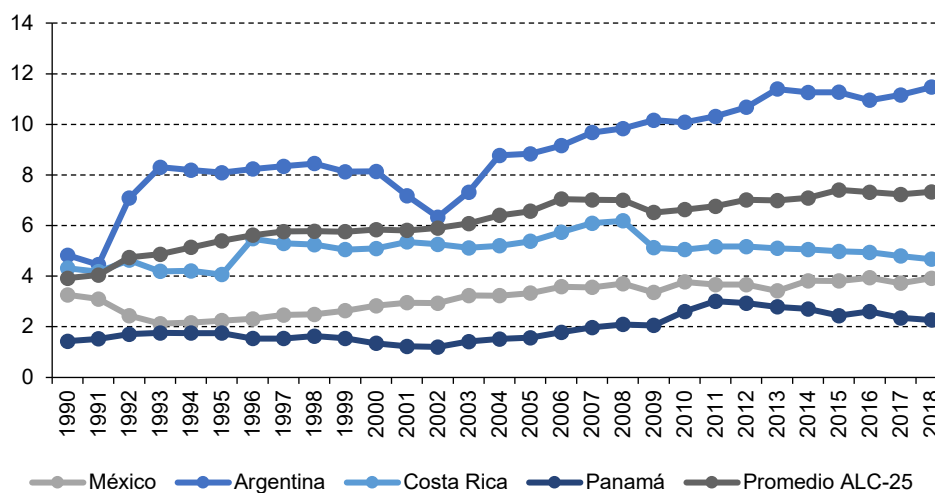
En el largo aliento (1990-2018), la recaudación de ingresos impositivos por renta y ganancia de capital (ISR) como porcentaje del PIB, creció en la Argentina y Costa Rica, en México lo hizo durante el período de la década ganada, no así en la década de 1990, y en Panamá mantuvo una tendencia constante (1990-2018) (véase el gráfico V.27). En el gráfico V.28 se expone la recaudación fiscal a través de los impuestos generales sobre bienes y servicios, y se hace referencia principalmente al impuesto al valor agregado (IVA). Durante el período 1990-2018, Panamá y México presentaron los niveles más bajos de capacidad recaudatoria.

Gráfico V.27
América Latina y el Caribe, Argentina, Costa Rica, México y Panamá: ingresos impositivos por renta y ganancia de capital (ISR) como porcentaje del PIB, 1990-2018. Relativos
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT), Base de datos de Recaudación BID-CIAT, 2021 [en línea] <https://www.ciat.org/base-de-datos-de-recaudacion-bid-ciat/>.

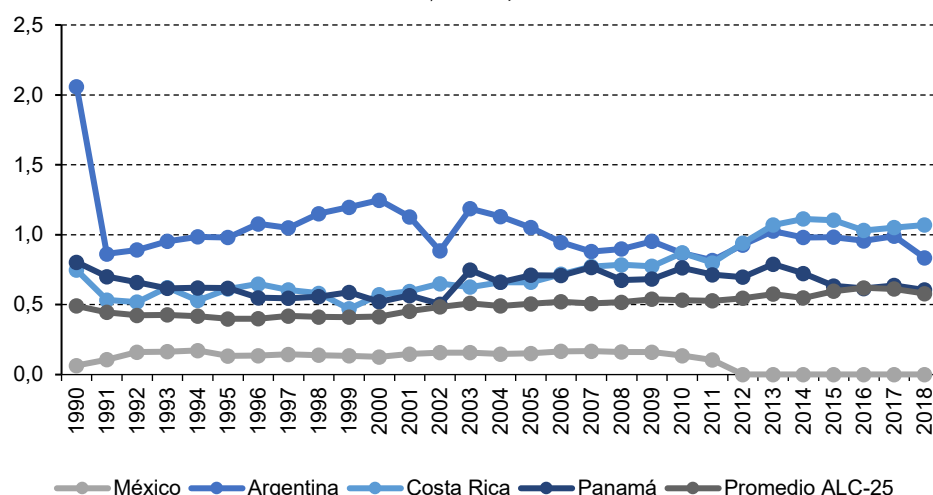
Gráfico V.28
América Latina y el Caribe, Argentina, Costa Rica, México y Panamá: ingresos impositivos generales sobre bienes y servicios como porcentaje del PIB, 1990-2018
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT), Base de datos de Recaudación BID-CIAT, 2021 [en línea] <https://www.ciat.org/base-de-datos-de-recaudacion-bid-ciat/>.

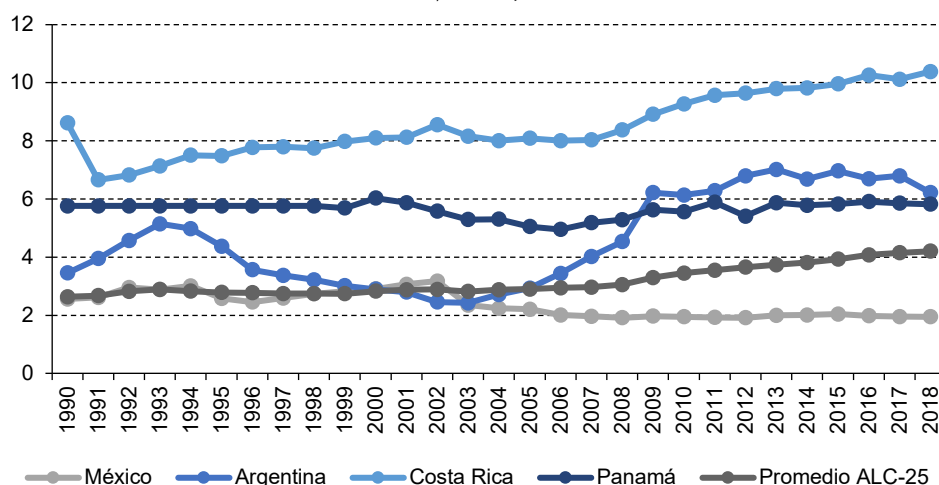
En el gráfico V.29 se exhibe la recaudación de ingresos impositivos por concepto de propiedad como porcentaje del PIB. Se puede apreciar que México recaudó entre el 0% y el 0,5% del PIB por este concepto entre 1990-2018, por debajo de los restantes países y del promedio latinoamericano. La carga fiscal nacional incluye también a las contribuciones a los sistemas de seguridad social, pública y privada. En el caso de las aportaciones a la seguridad social pública, México evidencia la menor capacidad recaudatoria (véase el gráfico V.30).

Gráfico V.29
América Latina y el Caribe, Argentina, Costa Rica, México y Panamá: ingresos impositivos por propiedad, como porcentaje del PIB, 1990-2018. Relativos
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT), Base de datos de Recaudación BID-CIAT, 2021 [en línea] <https://www.ciat.org/base-de-datos-de-recaudacion-bid-ciat/>.

Gráfico V.30
América Latina y el Caribe, Argentina, Costa Rica, México y Panamá: contribuciones a los sistemas de seguridad social como porcentaje del PIB, 1990-2018
(En porcentajes)

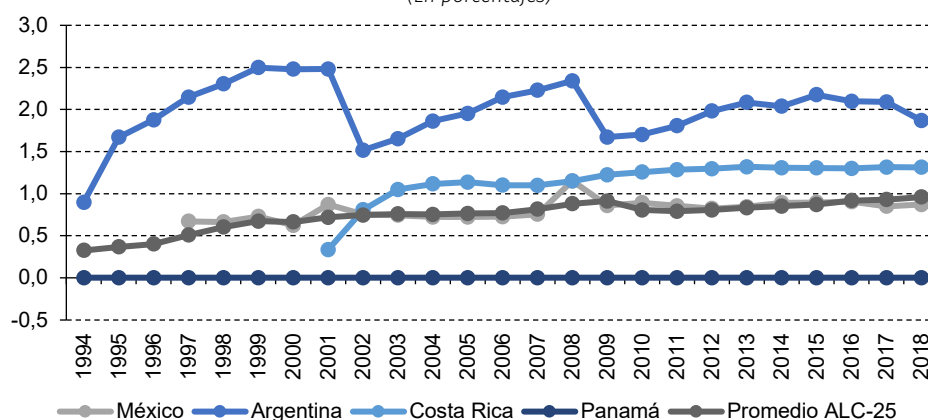


Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT), Base de datos de Recaudación BID-CIAT, 2021 [en línea] <https://www.ciat.org/base-de-datos-de-recaudacion-bid-ciat/>.

Como se muestra en el gráfico V.31, en México, como porcentaje del PIB, las contribuciones privadas a la seguridad social obligatorias tampoco han despuntado, sino que se han mantenido junto al promedio regional y por debajo de los demás países durante todo el período, exceptuando a Panamá,

que no recauda por este concepto. El panorama es muy claro, de los cuatro analizados en este informe, México es el país con una menor capacidad fiscal.

Gráfico V.31
América Latina y el Caribe, Argentina, Costa Rica, México y Panamá: contribuciones privadas obligatorias, como porcentaje del PIB, 1994-2018
(En porcentajes)

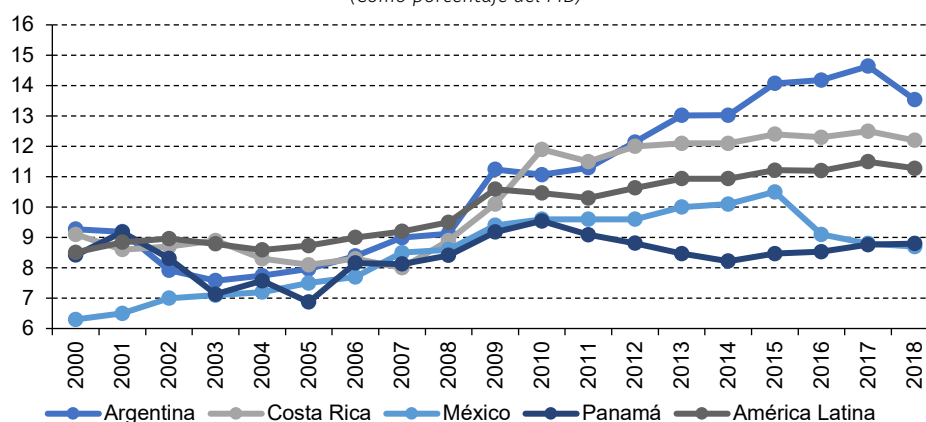


Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT), Base de datos de Recaudación BID-CIAT, 2021 [en línea] <https://www.ciat.org/base-de-datos-de-recaudacion-bid-ciat/>.

b) Brechas de gasto social

El gasto público social²⁰ como porcentaje del PIB tiende a converger entre países durante la primera década del siglo XXI (la década ganada), mientras que a su cierre comienzan a evidenciarse brechas horizontales significativas, que se agudizan y mantienen a lo largo del siguiente período (véase el gráfico V.32). Si se comparan los niveles de gasto social promedio, como porcentaje del PIB, entre la Argentina, Costa Rica, México y Panamá, resulta evidente que a lo largo del período 2000-2018 se mantuvo una brecha entre los primeros dos y los dos últimos países (véase el gráfico V.33).

Gráfico V.32
América Latina, Argentina, Costa Rica, México y Panamá: gasto público social, 2000-2018
(Como porcentaje del PIB)

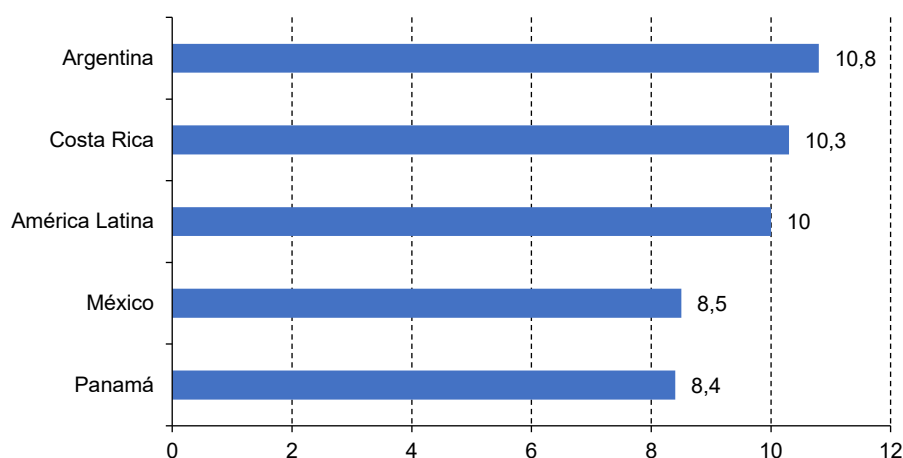


Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), CEPALSTAT, 2022 [base de datos en línea] <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html?theme=1&lang=es>.

^a Gobiernos centrales: gobierno central presupuestario (administración central y entidades descentralizadas), gobierno central extrapresupuestario y en ciertos países fondos de seguridad social (sistema público).

²⁰ De acuerdo con la CEPAL (2022) el gasto público social se define como los recursos dirigidos a las siguientes seis funciones: i) protección del medio ambiente; ii) vivienda y servicios comunitarios; iii) salud; iv) actividades recreativas, cultura y religión; v) educación, y vi) protección social. No incluye pensiones, gastos de estados y municipios, solo gobiernos centrales (véase la definición en el gráfico V.54).

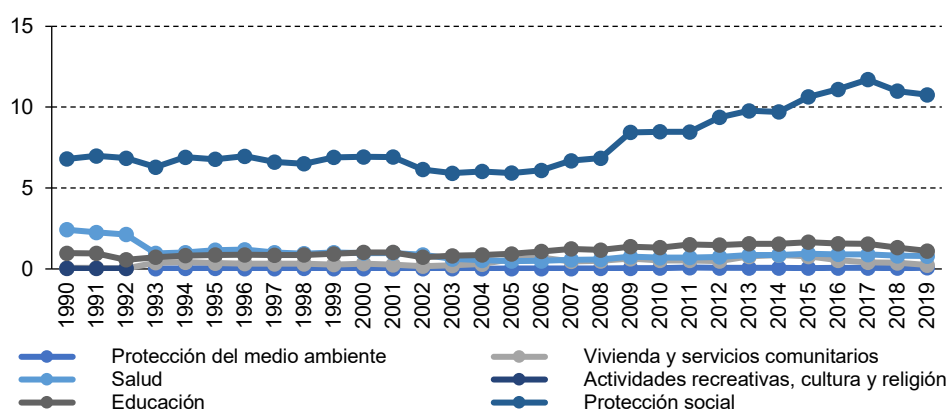
Gráfico V.33
América latina, Argentina, Costa Rica, México y Panamá: gasto social promedio, 2000-2018
(Como porcentaje del PIB)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) CEPALSTAT, 2022 [base de datos en línea] <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html?theme=1&lang=es>.

Cuando se examina el gasto público social como porcentaje del PIB a lo largo del período 1990-2019, sobresale el gasto destinado a la protección social²¹ en la Argentina. El gasto público social en las restantes funciones de gobierno se mantuvo por debajo del 2% durante todo el período (1990-2019), exceptuando el gasto en salud en los primeros años (1990-1992) (véase el gráfico V.34). En Costa Rica el gasto público social en educación, como porcentaje del PIB, ha sido la prioridad de las diferentes administraciones de gobierno, por encima de la inversión en protección social (véase el gráfico V.35).

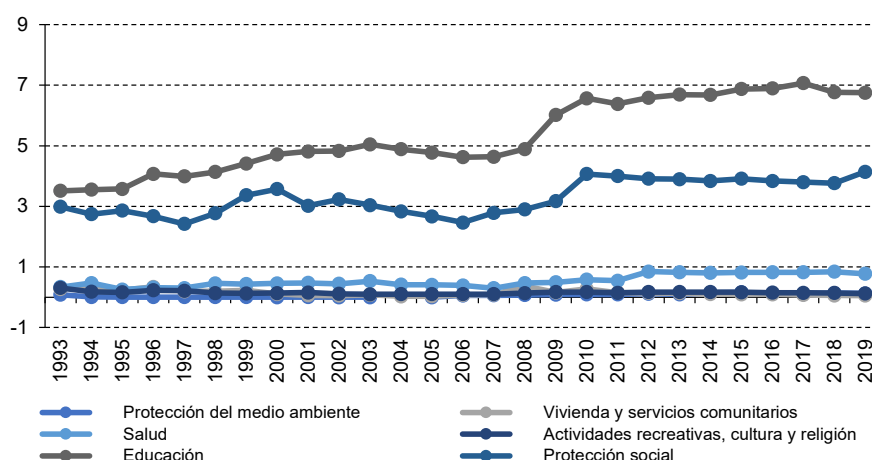
Gráfico V.34
Argentina: gasto público social según función del Gobierno, 1990-2019
(Como porcentaje del PIB)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), CEPALSTAT, 2022 [base de datos en línea] <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html?theme=1&lang=es>.

²¹ El gasto público en materia de protección social se refiere a los desembolsos destinados a servicios y transferencias a personas y familias que cubren las siguientes subfunciones de la protección social: enfermedad e incapacidad, edad avanzada, supervivientes (sobrevivientes), familia e hijos, desempleo, vivienda y exclusión social. Esta función cubre riesgos que puede enfrentar toda la población (por ejemplo, enfermedad, edad avanzada y desempleo), pero también riesgos asociados a problemas estructurales como la pobreza y la desigualdad (subfunción exclusión social, en que se incluyen, por ejemplo, los programas de transferencias condicionadas o PTC) (CEPAL, 2021b).

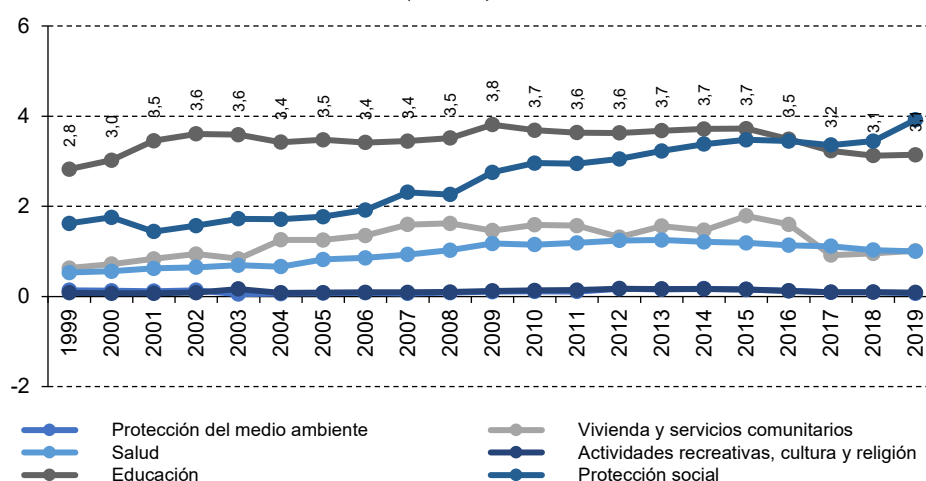
Gráfico V.35
Costa Rica: gasto público según función del gobierno, 1993-2019
(Como porcentaje del PIB)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), CEPALSTAT, 2022 [base de datos en línea] <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html?theme=1&lang=es>.

En México, en una aproximación global a los datos, se verifica que el gasto público social como porcentaje del PIB no supera el 4% para ninguna de las funciones. Sin embargo, el gasto en salud y vivienda y servicios comunitarios en México en el período 2003-2017 resulta en promedio superior al observado en la Argentina y Costa Rica (véase el gráfico V.36). En esos años estuvo en vigencia la Comisión Nacional de Protección Social en la Salud (Seguro Popular) (2004-2019) y el programa Progres- Oportunidades-Prospera (2002-2018), caracterizado por sus avances progresivos en materia de cobertura a millones de hogares, tipo de localidad (de rurales a semiurbanas y de estas a urbanas) y territorial²². Al igual que Costa Rica y México, y a diferencia de la Argentina, Panamá prioriza el gasto público social en educación por encima de las demás funciones de gobierno. Al igual que en México, se advierte que para ninguna de las funciones de gobierno el gasto público social como porcentaje del PIB supera el 4% durante todo el período (véase el gráfico V.37).

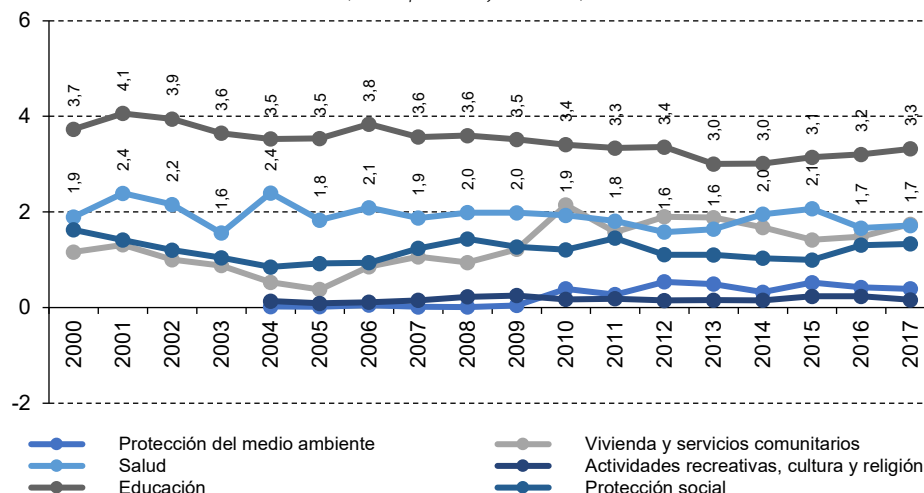
Gráfico V.36
México: gasto público social, según función del gobierno, 1999-2019
(Como porcentajes del PIB)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), CEPALSTAT, 2022 [base de datos en línea] <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html?theme=1&lang=es>.

²² En 1997 eran 6 estados del centro y sur del país los que concentraban la mayor cobertura de hogares, en 2017 el programa cubría hogares de todos los estados del territorio nacional.

Gráfico V.37
Panamá: gasto público social, según función del gobierno, 2000-2017
(Como porcentajes del PIB)



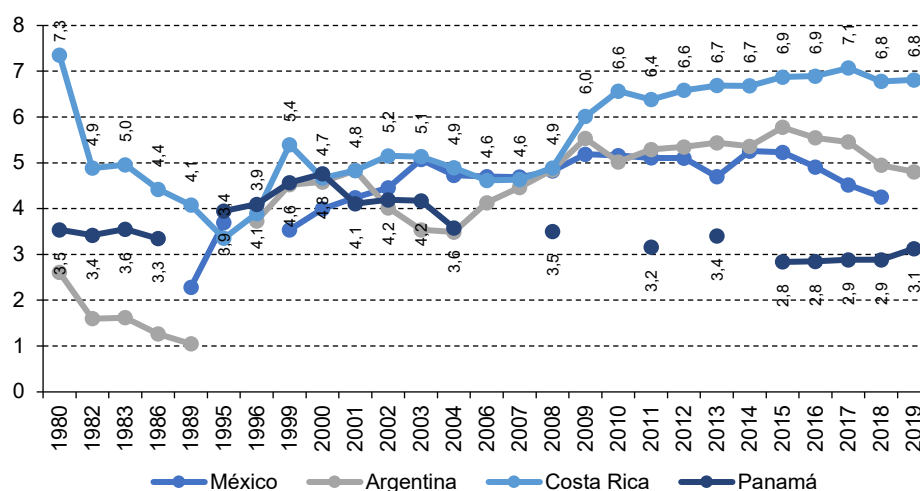
Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), CEPALSTAT, 2022 [base de datos en línea] <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html?theme=1&lang=es>.

7. Brechas educativas

a) Gasto en educación

El comportamiento negativo de las tasas de crecimiento económico durante la década de 1980 repercutió en la década de 1990, y en algunos países se tradujo en la reducción del gasto público en educación. Mientras que Costa Rica logró controlar la caída del gasto y mantener una tendencia de crecimiento con altibajos hasta 2019, en la Argentina, México y Panamá se observaron fluctuaciones más intensas en su gasto en educación. Aunque México igualó el gasto de Costa Rica al comienzo de la década de 2000, tanto en México como en la Argentina se resintió una reducción en el gasto público en educación durante la segunda mitad de la década de 2010. En Panamá se aprecia una tendencia decreciente en el gasto en educación, sobre todo a partir de 2001 (véase el gráfico V.38).

Gráfico V.38
Argentina, Costa Rica, México y Panamá: gasto público en educación, 1980-2019
(Como porcentaje del PIB)



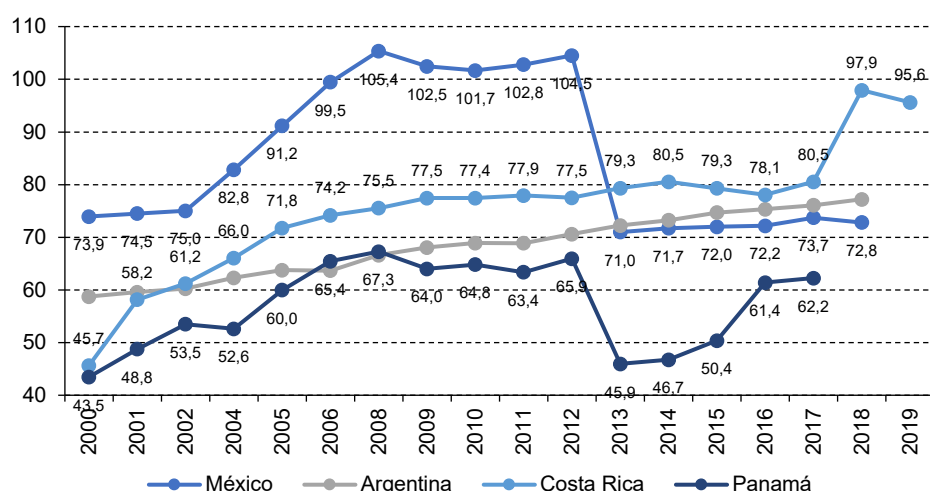
Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), CEPALSTAT, 2022 [base de datos en línea] <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html?theme=1&lang=es>.

Como se verá, los incrementos en el gasto público en educación de la década de 1990 y durante la segunda mitad de la década de 2000 no se repercutieron en todos los países por igual en mejoras en los niveles de matrícula, asistencia escolar y reducción de la desigualdad en el acceso escolar según orígenes socioeconómicos de procedencia.

b) Brechas de matrícula a nivel preprimaria

Si se observan las tendencias de la tasa bruta de matrícula en el nivel preprimaria de los países, se advierte que en el año 2000 Panamá presentaba la tasa más baja (48,8%), y México la más alta (73,9%). A partir de 2002 y hasta 2008, la matrícula en nivel preprimaria en México se expandió a un mayor ritmo que en los restantes países, hasta alcanzar la universalización entre 2008 y 2012. Sin embargo, a partir de 2013 se inicia un descenso de la matrícula en México que lo sitúa y estabiliza alrededor del 70% en 2018²³, muy cerca de la Argentina, que avanza lentamente; mientras Costa Rica se acerca a una cobertura universal en 2018. El único caso donde no se registran avances es el de Panamá, que con altibajos en 2018 solo cubre alrededor del 60% de su población objetivo (véase el gráfico V.39).

Gráfico V.39
Argentina, Costa Rica, México y Panamá: tasa bruta de matrícula de nivel preprimario, 2000-2019
(En porcentajes)



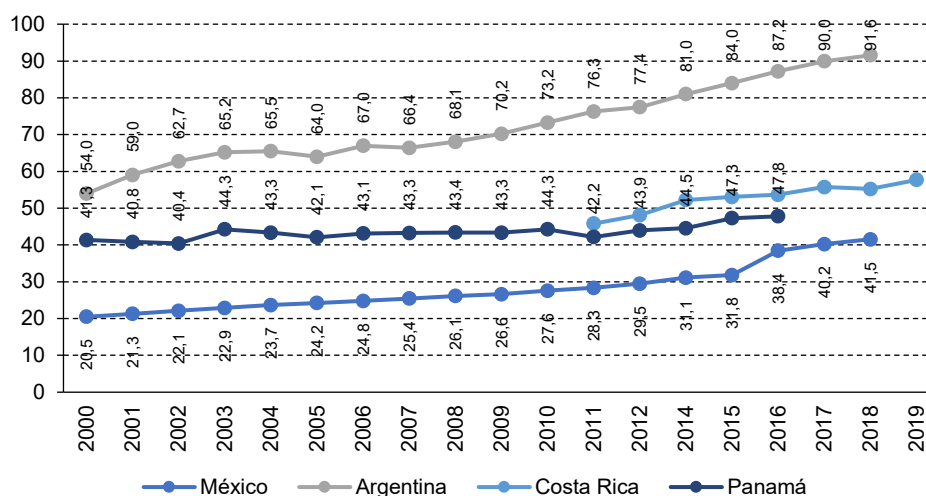
Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), CEPALSTAT, 2022 [base de datos en línea] <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html?theme=1&lang=es>.

c) Brechas de matrícula a nivel de educación superior

La tasa bruta de matrícula de nivel superior en México muestra niveles que a lo largo de los últimos 20 años permanecen por debajo de los restantes países. La matrícula en México se eleva pero no logra superar el 50% al cierre del período (véase el gráfico V.40). Al distinguir por sexo, México es el país en el que la paridad de sexo en la tasa bruta de matrícula de nivel superior se cumple con mayor intensidad en todo el período de largo aliento, contrariamente a los restantes tres países, donde la diferencia es favorable a las mujeres (véase el gráfico V.41).

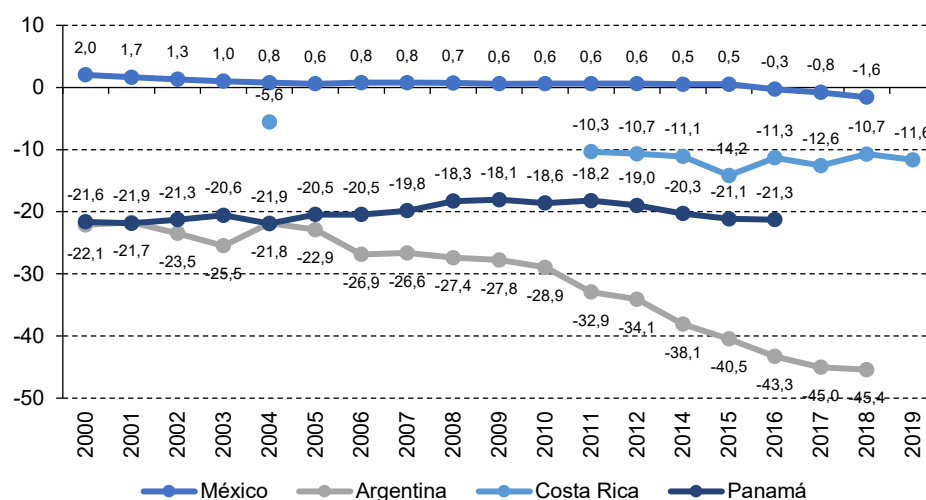
²³ La necesidad de recursos materiales, humanos, de infraestructura y suministros no prevista ante el incremento en la matrícula de niños de tres a cinco años, condujo a que el Congreso de México suspendiera la obligatoriedad del tercer grado previsto para el ciclo escolar 2008-2009, lo que repercutió en el descenso de la matrícula de preprimaria en ciclos posteriores.

Gráfico V.40
Argentina, Costa Rica, México y Panamá: tasa bruta de matrícula de nivel superior (terciaria), 2000-2019
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), CEPALSTAT, 2022 [base de datos en línea] <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html?theme=1&lang=es>.

Gráfico V.41
Argentina, Costa Rica, México y Panamá: diferencia de la tasa bruta de matrícula de nivel superior (terciaria) entre hombres y mujeres, 2000-2019
(En puntos porcentuales)

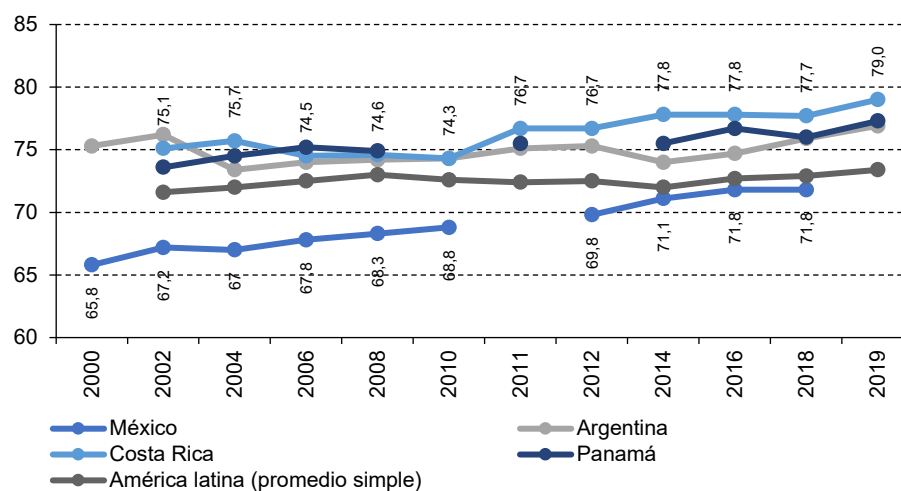


Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), CEPALSTAT, 2022 [base de datos en línea] <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html?theme=1&lang=es>.

d) Brechas educativas por edad y origen socioeconómico

Considerada en su conjunto, la población de 7 a 24 años evidencia menores niveles de asistencia escolar en México. Los restantes países guardan brechas más similares entre sí durante el período, con una tendencia a incrementarse en la segunda década (2010-2019) (véase el gráfico V.42). En este mismo tramo etario y para el mismo período, pero considerando a la población del quintil más bajo de ingresos económicos por habitante del hogar (quintil 1), se constata un patrón de brechas horizontales muy similar al observado para la población global de 7 a 24 años.

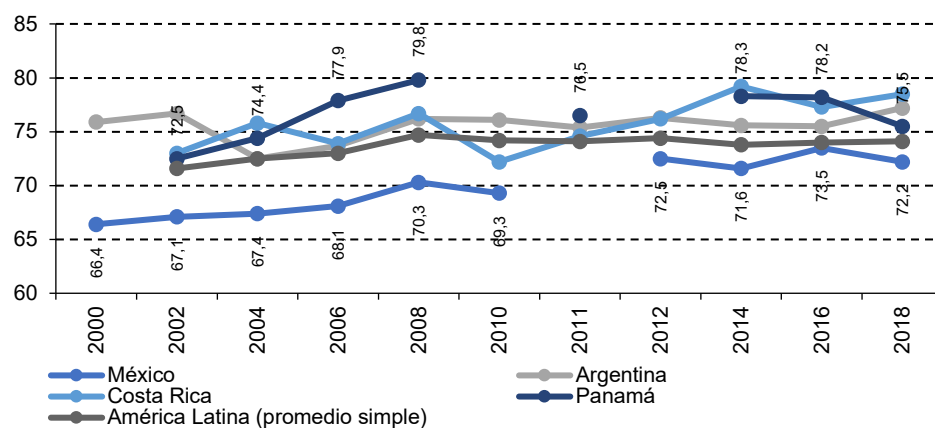
Gráfico V.42
América Latina (promedio simple); Argentina, Costa Rica, México y Panamá:
asistencia escolar en población de 7 a 24 años, 2000-2019
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), CEPALSTAT, 2022 [base de datos en línea] <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html?theme=1&lang=es>.

Nota: De 2000 a 2002, octubre y 2004 a 2018, cuarto trimestre como referencia en la Argentina; serie comparable hasta 2008 y a partir de 2010 en Costa Rica; 2000 a 2008, agosto y 2014 a 2018, marzo como período de referencia en Panamá.

Gráfico V.43
América Latina (promedio simple); Argentina, Costa Rica, México y Panamá:
asistencia escolar en población de 7 a 24 años, del quintil 1 de ingresos por habitante del hogar, 2000-2019
(En porcentajes)

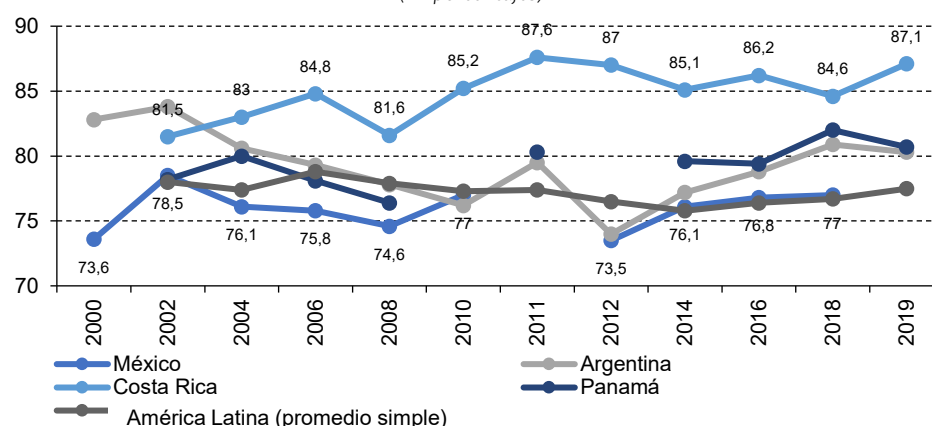


Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), CEPALSTAT, 2022 [base de datos en línea] <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html?theme=1&lang=es>.

Nota: De 2000 a 2002, octubre y 2004 a 2018, cuarto trimestre como referencia en la Argentina; serie comparable hasta 2008 y a partir de 2010 en Costa Rica; 2000 a 2008, agosto y 2014 a 2018, marzo como período de referencia en Panamá.

En el otro extremo, la asistencia escolar en población de 7 a 24 años del quintil más alto de ingresos económicos por habitante del hogar (quintil 5), reduce la brecha entre México, la Argentina, Panamá y el promedio latinoamericano para el período y se amplía la de Costa Rica con respecto a este grupo (véase el gráfico V.44). Considerada la asistencia escolar en población de 13 a 19 años, correspondiente a los niveles de secundaria y media superior, en el gráfico V.45 se observa el más rápido ritmo de reducción de la brecha entre quintiles en México, pero sin superar el estrechamiento que caracteriza a los restantes países.

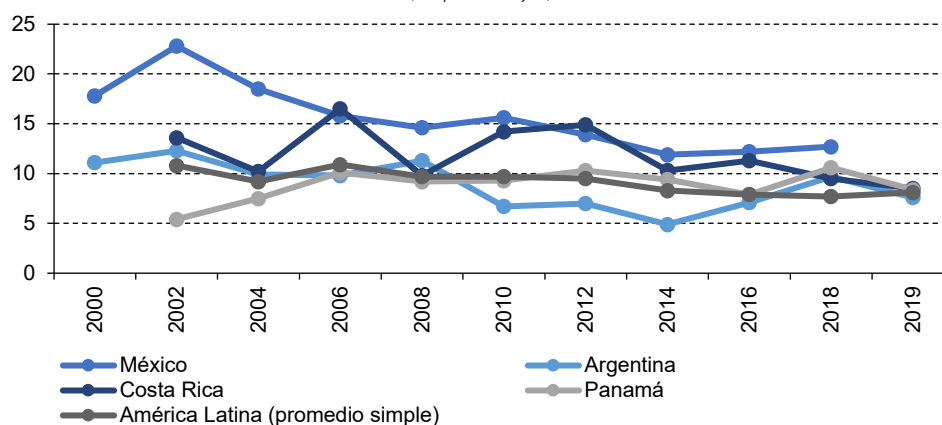
Gráfico V.44
América Latina (promedio simple); Argentina, Costa Rica, México y Panamá: asistencia escolar en población de 7 a 24 años, del quintil 5 de ingresos por habitante del hogar, 2000-2019
 (En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), CEPALSTAT, 2022 [base de datos en línea] <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html?theme=1&lang=es>.

Nota: De 2000 a 2002, octubre y 2004 a 2018, cuarto trimestre como referencia en la Argentina; serie comparable hasta 2008 y a partir de 2010 en Costa Rica; 2000 a 2008, agosto y 2014 a 2018, marzo como período de referencia en Panamá.

Gráfico V.45
América Latina (promedio simple); Argentina, Costa Rica, México y Panamá: diferencia de la asistencia escolar en población de 13 a 19 años entre los quintiles 5 y 1 de ingresos por habitante del hogar, 2000-2019
 (En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), CEPALSTAT, 2022 [base de datos en línea] <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html?theme=1&lang=es>.

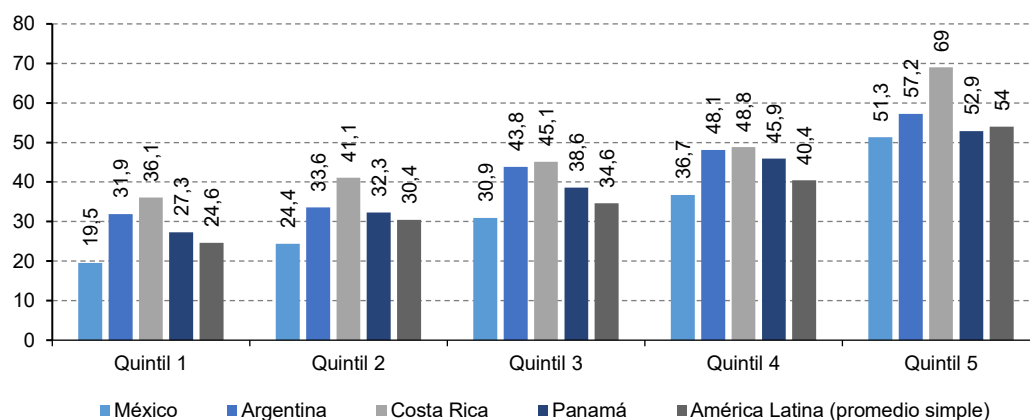
Nota: De 2000 a 2002, octubre y 2004 a 2018, cuarto trimestre como referencia en la Argentina; serie comparable hasta 2008 y a partir de 2010 en Costa Rica; 2000 a 2008, agosto y 2014 a 2018, marzo como período de referencia en Panamá.

En el gráfico V.46 se muestra una radiografía de la estratificación educativa en 2019 que evidencia un patrón común entre los países definido por la fuerte influencia que tiene la desigualdad en la distribución de los recursos económicos entre los hogares de origen; en este caso, empleando el *proxy* del ingreso económico sobre las oportunidades de asistencia escolar en el nivel educativo superior. La brecha entre quintiles es más amplia en todos los países con respecto a la observada para los mismos quintiles en la población de 13 a 19 años, lo que indica una agudización de la desigualdad de oportunidades en el nivel de educación terciaria universitaria. México presenta una asistencia escolar en el nivel superior por debajo del promedio regional, mientras que los restantes países lo superan en cada uno de los quintiles²⁴. Con respecto al logro educativo a través del tiempo, cuando se considera la población de 15 años y más, con 0 a 5 años de instrucción (bajo,

²⁴ Exceptuando a Panamá en el quintil 5.

muy bajo y nulo nivel de instrucción), México se distingue durante todo el período por alcanzar niveles inferiores al promedio regional, pero superiores a los países restantes.

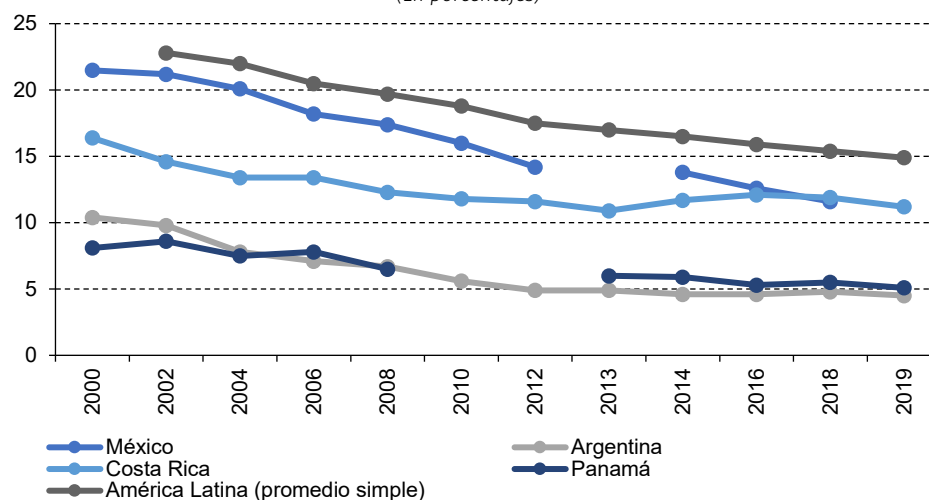
Gráfico V.46
América Latina (promedio simple), Argentina, Costa Rica, México y Panamá: asistencia escolar en población de 20 a 24, según quintil de ingresos por habitante del hogar, 2019
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), CEPALSTAT, 2022 [base de datos en línea] <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html?theme=1&lang=es>.

Nota: De 2000 a 2002, octubre y 2004 a 2018, cuarto trimestre como referencia en la Argentina; serie comparable hasta 2008 y a partir de 2010 en Costa Rica; 2000 a 2008, agosto y 2014 a 2018, marzo como período de referencia en Panamá.

Gráfico V.47
América Latina (promedio simple), Argentina, Costa Rica, México y Panamá: población urbana de 15 años y más, con 0 a 5 años de instrucción, 2000-2019
(En porcentajes)

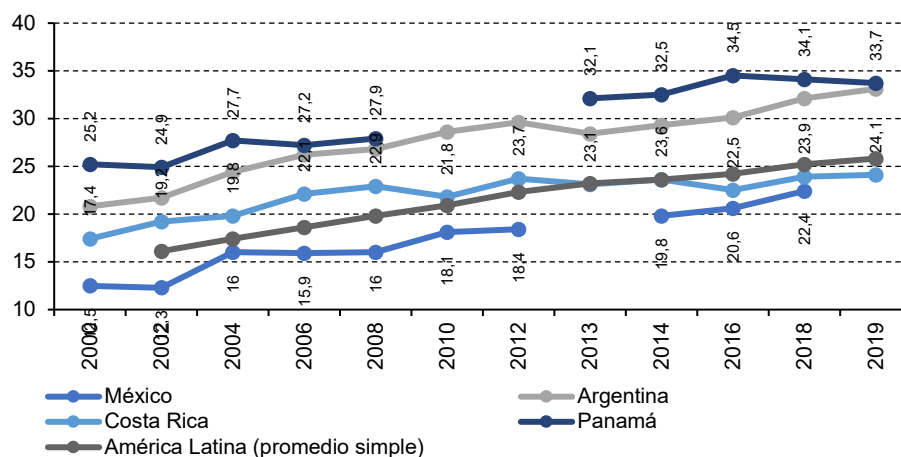


Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), CEPALSTAT, 2022 [base de datos en línea] <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html?theme=1&lang=es>.

Nota: De 2000 a 2002, octubre y 2004 a 2018, cuarto trimestre como referencia en la Argentina; serie comparable hasta 2008 y a partir de 2010 en Costa Rica; 2000 a 2008, agosto y 2014 a 2018, marzo como período de referencia en Panamá.

Cuando se analizan las series temporales para la población de 15 y más años, con 13 años o más de instrucción, México muestra una tendencia al alza, pero por debajo del promedio regional y del resto de países, aunque muy cercana a la tendencia advertida en Costa Rica. A pesar de que Costa Rica ha invertido más en educación que otros países, las inequidades conformadas por las estructuras de distribución de oportunidades de matrícula, asistencia y logro escolar, determinan que las desigualdades persistan. En comparación, Panamá ha dispuesto de un gasto público en educación menor, pero ha logrado ostentar un mayor porcentaje de población con 13 o más años de educación en el período 2000-2019.

Gráfico V.48
América Latina (promedio simple), Argentina, Costa Rica, México y Panamá: población urbana de 15 años y más, con 13 años y más de instrucción, 2000-2019
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), CEPALSTAT, 2022 [base de datos en línea] <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html?theme=1&lang=es>.

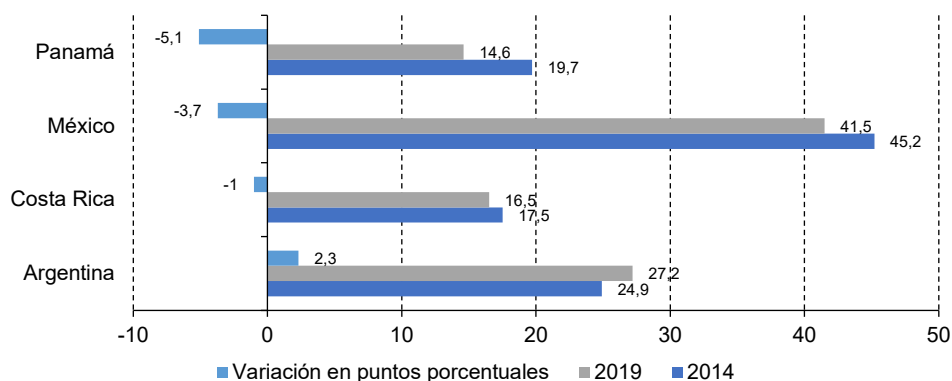
Nota: De 2000 a 2002, octubre y 2004 a 2018, cuarto trimestre como referencia en la Argentina; serie comparable hasta 2008 y a partir de 2010 en Costa Rica; 2000 a 2008, agosto y 2014 a 2018, marzo como período de referencia en Panamá.

8. Brechas de pobreza y pobreza extrema

a) La pobreza y la pobreza extrema en la Argentina, Costa Rica, México y Panamá entre 2014 y 2019

En el caso de los cuatro países que se comparan en este informe, contrastan Costa Rica, México y Panamá (donde la tasa de pobreza total se redujo entre 2014 y 2019) y la Argentina, donde esa tasa creció. Por otra parte, de acuerdo con datos de la CEPAL, entre 2014 y 2019, la pobreza extrema se incrementó un 2,3% en la Argentina, pero retrocedió en Costa Rica en un 1%, en México en un 3,7% y en Panamá en un 5,1% (véase el gráfico V.50).

Gráfico V.49
Argentina, Costa Rica, México^a y Panamá: estimaciones de la CEPAL de la tasa de pobreza total^b, 2014-2019
(En porcentajes)

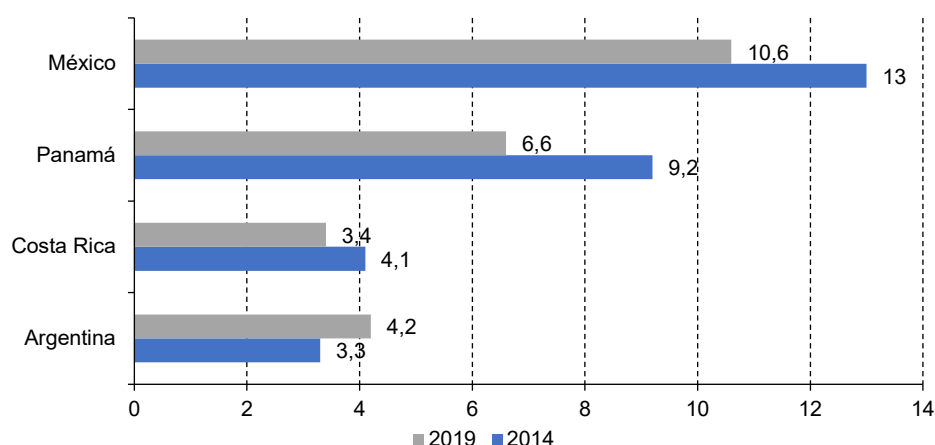


Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama Social de América Latina 2020*, 2021b, cuadro I.2, pág. 55 [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46687-panorama-social-america-latina-2020>, y CEPAL, *Estudio Económico de América Latina y el Caribe. Evolución de la inversión en América Latina y el Caribe: hechos estilizados, determinantes y desafíos de política*, 2018 [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/43964-estudio-economico-america-latina-caribe-2018-evolucion-la-inversion-america>.

^a En el caso de México el dato para 2019 corresponde a 2018.

^b Véase Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Medición de la pobreza por ingresos* (2018b) para mayores detalles sobre el enfoque utilizado por la CEPAL para estimar la pobreza.

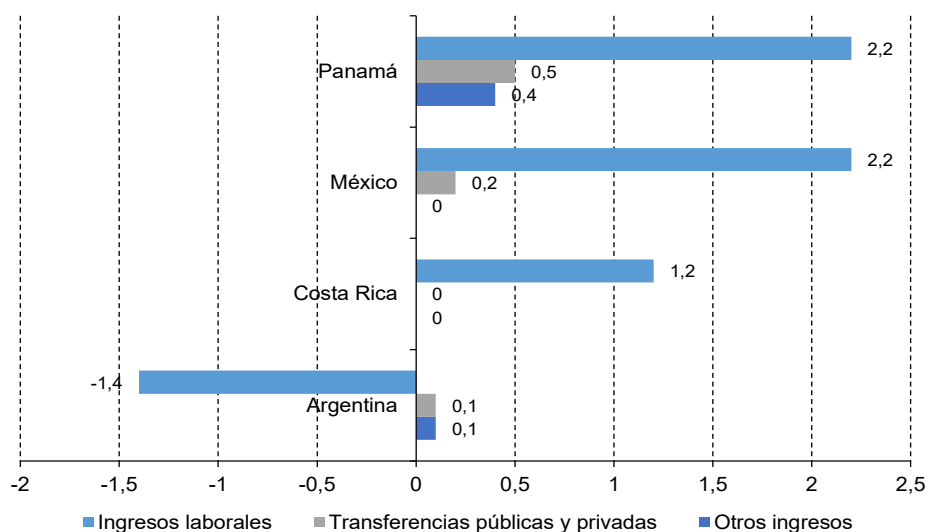
Gráfico V.50
Argentina, Costa Rica, México y Panamá: estimaciones de la CEPAL de la tasa de pobreza extrema, 2014-2019
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama Social de América Latina* 2020, 2021b, gráfico I.1 A, pág. 51 [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46687-panorama-social-america-latina-2020>.

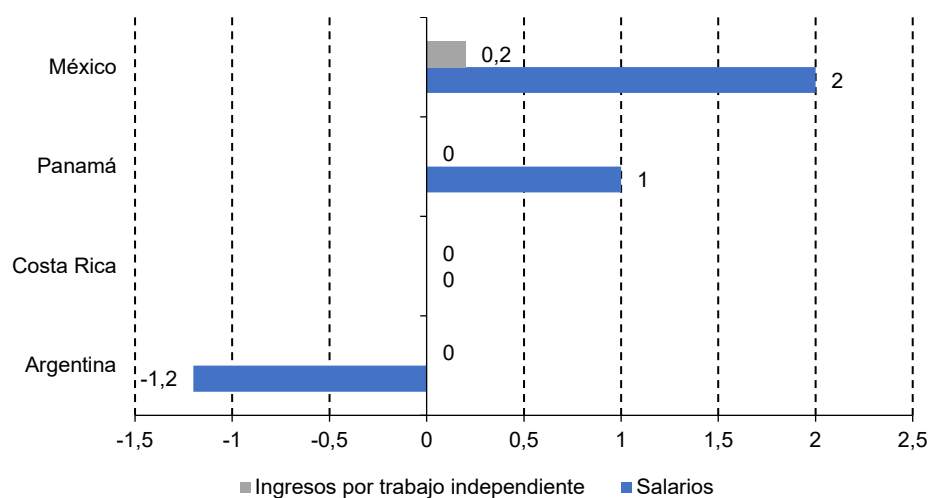
De acuerdo con la CEPAL (2021a), en México y Panamá la reducción de la pobreza y la pobreza extrema se debió al incremento de los ingresos laborales. En Costa Rica predominaron los ingresos por transferencias públicas y privadas. En contraste, en el caso de la Argentina el incremento de ambas formas de pobreza está asociado fundamentalmente a la reducción de los ingresos laborales. En el caso de la reducción de la pobreza debida a los ingresos laborales, el factor básico fue el incremento del ingreso por habitante por salarios. Este mismo factor fue crucial en el aumento de la pobreza en la Argentina, donde este tipo de ingreso se redujo. Otro factor importante en la reducción de la pobreza y la pobreza extrema en los casos de Costa Rica y Panamá fueron los ingresos por habitante por transferencias entre los hogares de menores ingresos.

Gráfico V.51
Argentina, Costa Rica, México y Panamá: variación anual del ingreso por habitante entre los hogares de menores recursos, por fuentes de ingreso, 2014 a 2019
(En porcentajes)



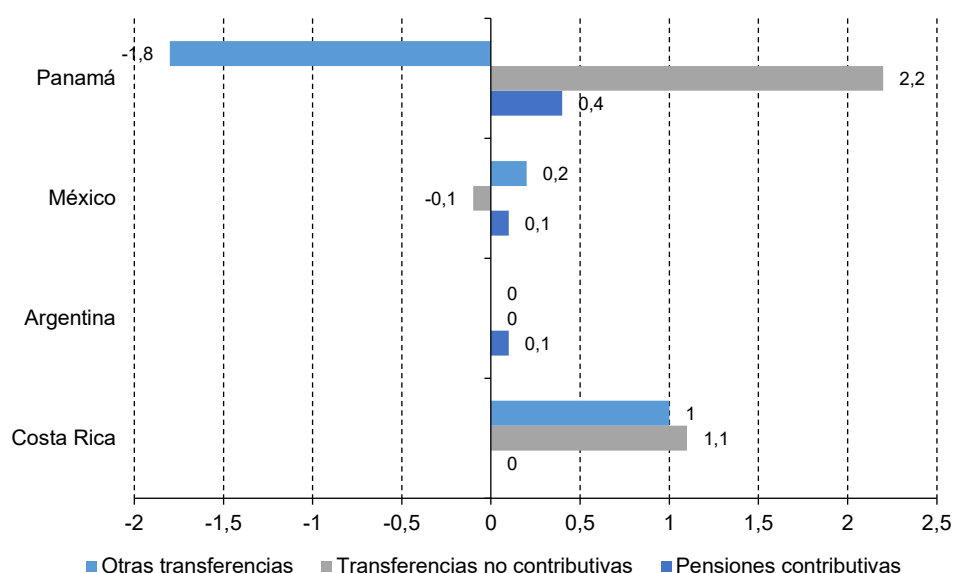
Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama Social de América Latina* 2020, 2021b, gráfico I.6, pág. 59 [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46687-panorama-social-america-latina-2020>.

Gráfico V.52
Argentina, Costa Rica, México y Panamá: variación anual del ingreso por habitante por salarios e ingresos por trabajo independiente entre los hogares de menores recursos, por fuentes de ingreso, 2014-2019
 (En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama Social de América Latina 2020*, gráfico 1.7, pág. 60, 2021b [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46687-panorama-social-america-latina-2020>.

Gráfico V.53
Argentina, Costa Rica, México y Panamá: variación anual del ingreso por habitante por transferencias entre los hogares de menores recursos, por fuentes de ingreso, 2014-2019
 (En porcentajes)



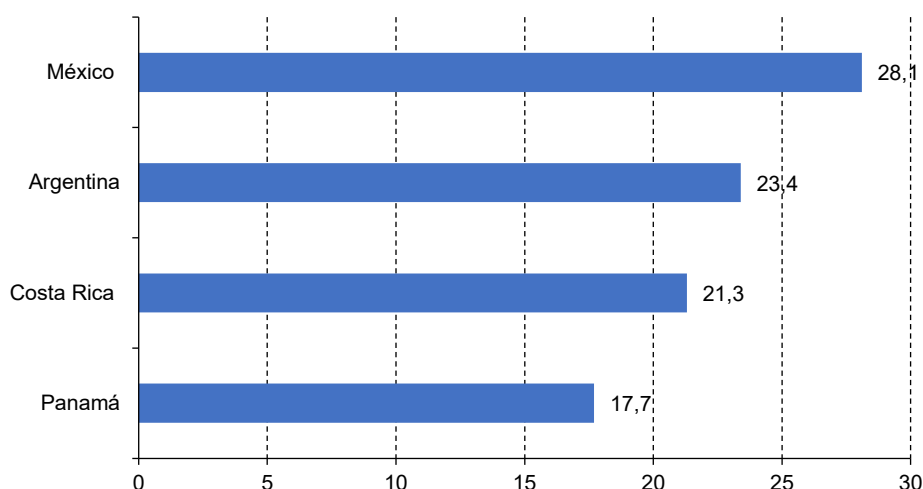
Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama Social de América Latina 2020*, gráfico 1.7, pág. 60, 2021b [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46687-panorama-social-america-latina-2020>.

La crisis sanitaria provocada por el COVID-19 se tradujo en un repunte de las tasas de pobreza en los cuatro países y de la pobreza extrema solo en tres, ya que Panamá se exceptuó. Según cifras consolidadas extraídas de CEPALSTAT, la pobreza se incrementó en un 7,0% en la Argentina (2019-2020 en áreas urbanas), en un 2,9% en Costa Rica (2019-2020), en un 1,9% en México (2018-2020) y en un 1,0% en Panamá. A su vez, la pobreza extrema se elevó un 1,9% en la Argentina (2019-2020 en áreas urbanas), en un 1,5% en México (2018-2020) y en un 2,9% en Costa Rica (2019-2020), mientras que en Panamá descendió un 0,9%.

9. Brechas de cuidado

Como señala la CEPAL (2021), históricamente y en la actualidad en América Latina la organización social del cuidado, que incluye a las familias, el Estado, el mercado y las organizaciones comunitarias, es uno de los grandes nudos estructurales de la desigualdad, que impide el ejercicio pleno de los derechos de las mujeres y limita su autonomía²⁵. Según el PNUD (2019), en los cuatro países que se analizan, el tiempo invertido en tareas domésticas y trabajo de cuidado no remunerado por mujeres de 15 años o más es muy alto. Entre 2008 y 2018 se observa que en México esta carga de trabajo es la más intensa y en Panamá la más moderada.

Gráfico V.54
Argentina, Costa Rica, México y Panamá: tiempo invertido en tareas domésticas y trabajo de cuidado no remunerado, mujeres de 15 años o más, 2008-2018
(Como porcentaje de las 24 horas del día)



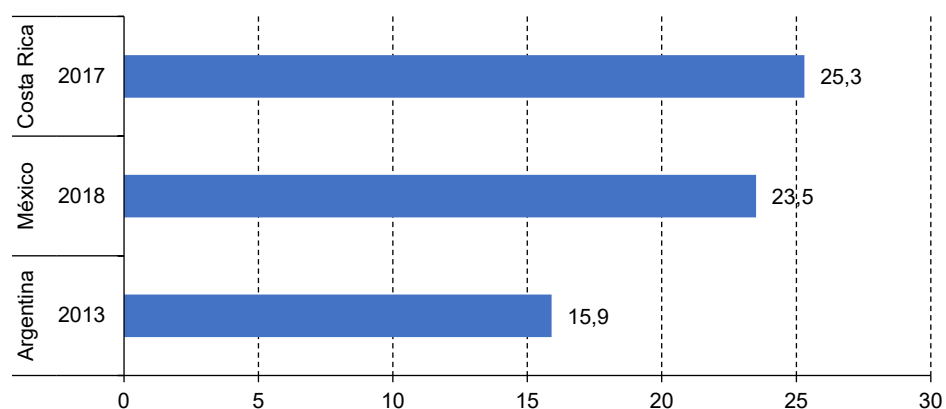
Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), "Brecha entre los géneros a lo largo del ciclo vital, cuadro de indicadores 2", 2019, págs. 376-377 [en línea] http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2019_es.pdf.

La importancia del trabajo no remunerado de los hogares no debe subestimarse. De acuerdo con la CEPAL, los cálculos de valorización económica de este tipo de trabajo oscilan entre el 15,9% y el 25,3% del PIB entre 2013 y 2018. En el gráfico V.55 se muestran estas cifras para la Argentina, Costa Rica y México. Destaca la brecha de Costa Rica y México con respecto a la Argentina, que refleja una mayor desigualdad de género en contra de las mujeres; en Costa Rica el valor del trabajo no remunerado de los hogares es casi 10 puntos porcentuales más que en la Argentina y en México es 7,6 puntos porcentuales mayor.

En América Latina un porcentaje muy grande de las mujeres en hogares con presencia de las y los niños menores de 15 años renuncia a participar en el mercado laboral para atender responsabilidades familiares, lo que ocurre en mucho menor medida en los hogares donde no hay niños ni niñas de esas edades. El caso de Costa Rica ilustra la prevalencia de esta tendencia entre países que se analizan en este informe.

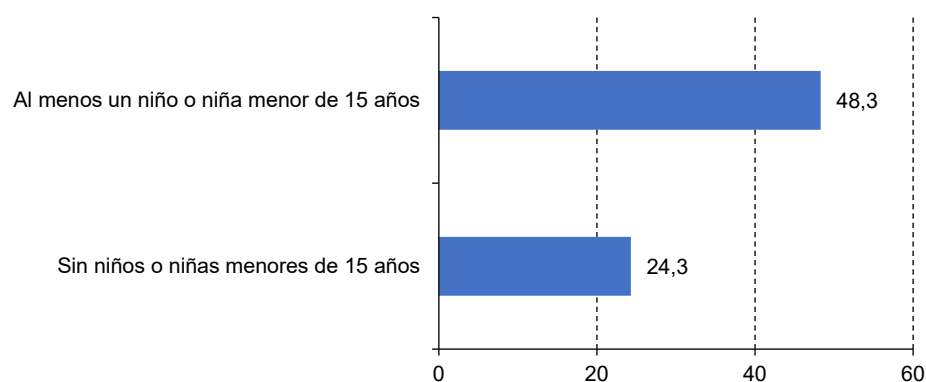
²⁵ La economía del cuidado se refiere al trabajo no remunerado realizado en los hogares y al trabajo doméstico y de cuidados que se efectúa en el mercado laboral, bajo condiciones de desprotección y bajos salarios (CEPAL, 2021b, pág. 200).

Gráfico V.55
Argentina, Costa Rica y México: valor económico del trabajo no remunerado de los hogares, 2013-2018
 (En porcentajes del PIB)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama Social de América Latina 2020, 2021b*, cuadro V.2, pág. 215 [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46687-panorama-social-america-latina-2020>.

Gráfico V.56
Costa Rica: mujeres de 20 a 59 años que se encuentran fuera del mercado de trabajo por razones familiares en 2019, según presencia de las y los niños menores de 15 años en el hogar
 (En porcentajes)

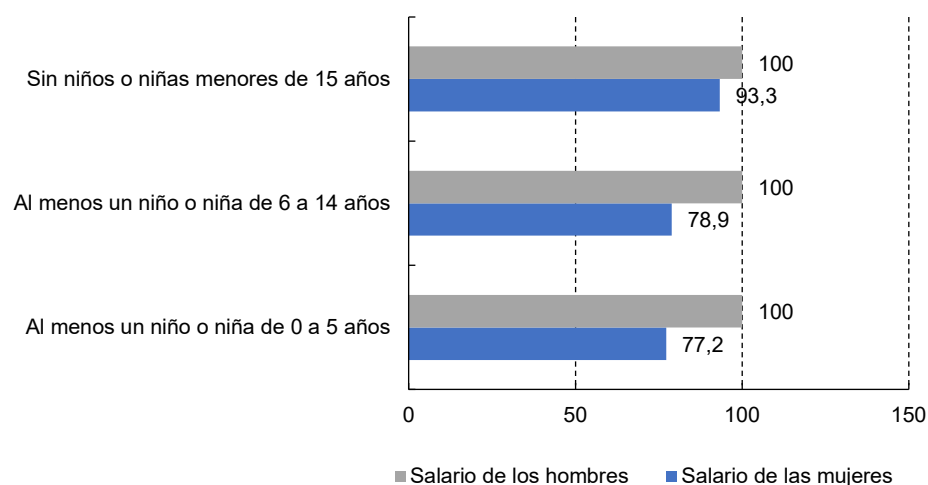


Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama Social de América Latina 2020, 2021b*, gráfico V.2 A, pág. 200 [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46687-panorama-social-america-latina-2020>.

Por otra parte, la brecha salarial de género aumenta en los hogares con presencia de niños o niñas de 0 a 15 años. El caso de México en 2018 ejemplifica esta situación. En este país la brecha salarial, en el caso de una familia con al menos un niño o niña menor de 15 años, fluctúa entre 22,8 puntos porcentuales y 21,1 puntos porcentuales, pero se reduce a 6,7 puntos porcentuales cuando no hay niños o niñas menores de 15 años en el hogar. En el gráfico V.58 se muestra el reparto, por quintiles de ingreso, del tiempo de trabajo de cuidados no remunerado entre las mujeres de 15 años y más en hogares con menores de 5 a 12 años en Costa Rica y México.

Gráfico V.57

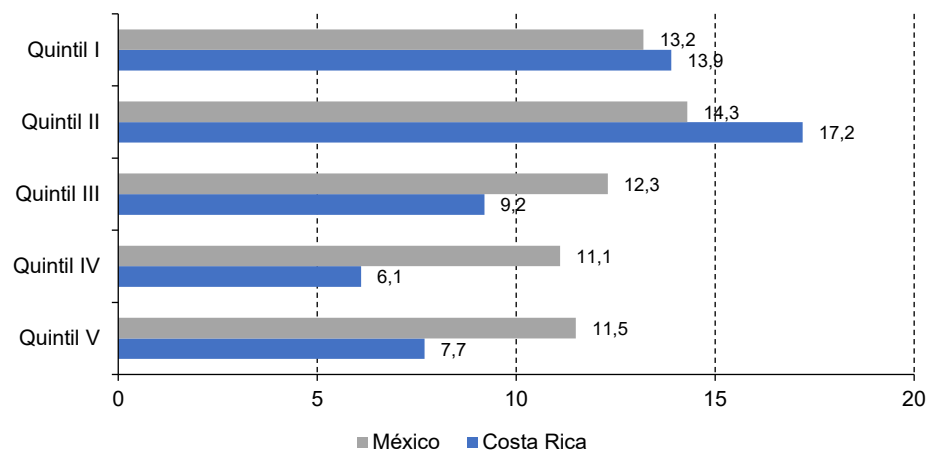
México: ingreso de las mujeres asalariadas urbanas, de 20 a 59 años, que trabajan 35 horas o más por semana, con respecto al salario de los hombres de iguales características, según presencia de las y los niños, 2018
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama Social de América Latina* 2020, 2021b, gráfico V.3, pág. 201 [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46687-panorama-social-america-latina-2020>.

Gráfico V.58

Costa Rica^a y México^b: tiempo de trabajo de cuidado no remunerado de las mujeres de 15 años y más en hogares con menores de 5 a 12 años, 2014-2017
(En horas por semana)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama Social de América Latina* 2020, 2021b, gráfico V.5, pág. 207 [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46687-panorama-social-america-latina-2020>.

^a Dato para Costa Rica, de 2017

^b Dato para México, de 2014.

Como se observa en el gráfico V.58, en México el tiempo de trabajo de cuidados no remunerados de las mujeres se distribuye de una manera más homogénea; solo hay una distancia de 1,7 horas entre el primer quintil y el quinto, mientras que en Costa Rica la diferencia es de 6,2 horas. Esta distribución del tiempo indica que en México en todos los quintiles de ingreso la carga del cuidado es muy intensa, y en Costa Rica esta carga afecta primordialmente a los tres primeros quintiles. La brecha entre México y Costa Rica, medida en puntos porcentuales, empieza a aumentar gradualmente a partir del quintil 2 (2,9%), hasta llegar al quintil 5 (3,8%) y siempre se refleja una mayor carga para las mujeres mexicanas.

10. Conclusiones y recomendaciones

Las conclusiones y recomendaciones que se formulan para finalizar este informe se centran en el caso mexicano. Son de orden muy general y procuran ser estratégicas, porque como se ha puesto de manifiesto en el estudio, las brechas de bienestar horizontales entre países son múltiples y muy complejas. La intención de las observaciones y recomendaciones es subrayar algunas rutas que pueden servir de ejes para la transformación de las políticas económica y social de México, a partir de una óptica que privilegie el bienestar social y no solo el crecimiento de unos cuantos sectores de la economía altamente exportadores.

El diagnóstico realizado revela brechas negativas en muchos ámbitos de México frente a la Argentina, Costa Rica y Panamá. Tres muy importantes corresponden a la incapacidad de la economía mexicana para lograr un crecimiento sostenido, a la debilidad del sistema de salud y en general de la política social para hacer frente a situaciones críticas y a las características del empleo mexicano, lastrado no solo por los mayores niveles de informalidad respecto de los otros tres países considerados en este capítulo, sino también por su expansión constante y también por una gran precariedad laboral²⁶.

En este sentido, un tema fundamental es mejorar la calidad del empleo, en los términos del empleo decente planteado por la OIT, para elevar el ingreso familiar y el acceso a prestaciones y protección social. Recuérdese que esa perspectiva implica oportunidades para acceder a un empleo productivo que aporte un ingreso justo, seguridad en el lugar de trabajo, protección social para los trabajadores y sus familias y que ofrezca perspectivas de desarrollo personal e integración social, democracia dentro del ámbito de trabajo e igualdad de oportunidades y de trato para hombres y mujeres (OIT, 2022). Precisamente, una parte importante de las brechas detectadas están profundamente ligadas con la mala calidad del empleo. Así ocurre en el caso de las brechas de acceso a la salud de tercer nivel y a la seguridad social. Ello exige reconsiderar el tema de la regulación del empleo como un asunto central para la reducción de brechas de bienestar.

Se observó también una grave erosión del trabajo asalariado como mecanismo de integración social. Esto no es fortuito, sino que es el efecto de una política salarial regresiva, que se inició a mediados de los años 1970 y concluyó al finalizar la década de 2010, proceso que ha influido de manera determinante en la reducción de los niveles de afiliación a los sistemas de seguridad social y a los sistemas de salud, que en el caso de México son los más bajos entre los países comparados en este informe²⁷. Las brechas relacionadas con el empleo y la protección social repercuten también en las brechas de pobreza y pobreza extrema, en brechas de género, en brechas entre ocupados asalariados y no asalariados, entre la población urbana y la rural, entre la población no indígena y la población indígena, y son más agudas en México que en los otros países de este informe. En suma, hay una retroalimentación entre las brechas.

Las mujeres enfrentan también la constante reproducción del modelo de organización familiarista y patriarcal del cuidado, que descansa en el trabajo femenino no remunerado dentro de los hogares. Esto se manifiesta en el mayor tiempo invertido por las mujeres mexicanas en tareas domésticas y de cuidado, con respecto a las mujeres de los otros tres países, y se articula con desigualdades laborales y con menores ingresos para las mujeres asalariadas mexicanas, situaciones que no son contrarrestadas adecuadamente por ninguna política o institución pública.

En las últimas décadas se aprecian avances importantes tanto en el establecimiento de los derechos educativos de los niños pequeños que repercutió en un sensible aumento de la matrícula a nivel preprimaria, así como en la implementación de un enfoque de género que logró reducir las brechas entre hombres y mujeres en este ámbito. Sin embargo, no hubo avances en otros terrenos, lo que se expresa en profundas brechas educativas por edad, en particular en la población de 20 a 24 años y por origen socioeconómico.

²⁶ Aunque la informalidad laboral en México afecta a ambos sexos, lo hace en mayor medida en el caso de las mujeres.

²⁷ Esa política ha favorecido la reproducción y profundización de la estratificación que caracteriza a esos sistemas, que es coronada por amplios nichos de exclusión social.

Detrás de las brechas educativas, de salud y también de las de pobreza, es necesario situar las brechas de fiscalidad, producto de reducidos niveles de recaudación, que en México y Panamá son los más bajos de los países comparados y que repercuten en que los niveles de gasto social como porcentaje del PIB sean también los más bajos del conjunto analizado. En el caso de México esto frena la posibilidad de formular políticas sociales más ambiciosas, cuyo objetivo sea justamente acortar brechas sociales, al tiempo que erosiona la capacidad para hacer frente a situaciones críticas como la que se está atravesando, a través de políticas contracíclicas más efectivas²⁸.

El conjunto de brechas examinadas se traduce en que México registre los mayores niveles de pobreza y pobreza extrema de los cuatro países. En estas condiciones radica el hecho de que se enfrenten problemas de cohesión social derivados de la incertidumbre con respecto al futuro y se agudicen los sentimientos de injusticia que se padecen sobre todo en los grupos más excluidos, como los indígenas, las mujeres, los jóvenes, los adolescentes, los niños, los trabajadores descalificados, las familias extensas y las personas con bajos niveles educativos, y aún a los grupos de ingresos medios que corren un riesgo constante de movilidad descendente en situaciones críticas.

Aunque las políticas de transferencias monetarias han logrado avances que no son desdeñables, sobre todo una reducción modesta de la pobreza extrema y mayores posibilidades de acceso de la población en la pobreza a los servicios de salud se impone un cambio de rumbo en la política social, porque lo alcanzado no es suficiente y porque no se está logrando implantar transformaciones estructurales. El acceso a ingresos laborales y a transferencias monetarias públicas y privadas, no resuelve la falta de oportunidades derivadas de bajos o nulos niveles de inversión pública y privada en ciertos territorios. La inversión pública puede contribuir a detonar no solo oportunidades de empleo e ingreso de buena calidad, sino también abrir la puerta a un acceso efectivo a los derechos sociales, particularmente en el ámbito de la salud y la seguridad social.

Esto plantea la necesidad de cambiar el paradigma general de la política social, de un enfoque que gira alrededor de las transferencias monetarias, a un enfoque de derechos con una perspectiva universalista. Ese cambio paradigmático no puede ponerse en práctica sin proponer como un tema central de la agenda pública la construcción de un verdadero estado de bienestar, capaz de construir gradualmente una ciudadanía social más homogénea y no solo de establecer mecanismos de inclusión social para los más pobres, que les confieran un estatus de inferioridad institucionalizado por la política social. La construcción de ciudadanía social es posible cuando el propósito de la política social (con mayúsculas) es reducir las brechas sociales, disminuir desigualdades sociales y eliminar la pobreza y la pobreza extrema. Sin ese horizonte simbólico, no habrá un avance verdadero en la situación social de la mayoría de los mexicanos, porque no se puede lograr lo que no se busca.

Por último, habría que decir que, en términos estratégicos, un objetivo central de la política social no debe circunscribirse a solo ampliar la cobertura de los servicios sociales, sino debe tender a estrechar las brechas de calidad en el acceso que los caracterizan. Para ello, además de reformas universalistas al régimen de bienestar mexicano es necesaria una reforma fiscal para contar con los recursos necesarios para hacer de la inversión social una prioridad pública en el futuro inmediato.

Bibliografía

- Aguirre, J. y R. Lo Vuolo (2013), "Variedades de capitalismo: una aproximación al estudio comparado del capitalismo y sus aplicaciones para América Latina", *Documento de Trabajo CIEPP*, N° 85 [en línea] <http://www.ciepp.org.ar/images/ciepp/docstrabajo/doc%2085.pdf>.
- Alarco, G. (2016), "Distribución factorial del ingreso y regímenes de crecimiento en América Latina, 1950-2012", *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 135, N° 1 [en línea] <http://trabajodigno.pe/wpcontent/uploads/2016/02/ALARCO-Distribuci%C3%B3n-del-Ingreso-OIT-2016.pdf>.

²⁸ Además, en el caso de México sobresale una profunda incapacidad política para obtener ingresos impositivos por concepto de propiedad, así como una repetida incapacidad para realizar una reforma fiscal progresiva.

- Banco Mundial (2021), World Bank countries and Lending Groups [base de datos en línea] <https://datahelpdesk.worldbank.org/knowledgebase/articles/906519-world-bank-country-and-lending-groups>.
- ____ (2018), *Afrodescendientes en América Latina: hacia un marco de inclusión*, Washington, D.C. [en línea] <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/30201/129298-7-8-2018-17-30-51-AfrodescendientesenLatinoamerica.pdf?sequence=5&isAllowed=y>.
- Barba, C. (2023), “Los regímenes de bienestar en América Latina: estructura de riesgos sociales y sistemas de protección social. Historia de un desencuentro”, en prensa
- ____ (2021), “El régimen de bienestar mexicano. Inercias, transformaciones y desafíos”, *serie Estudios y Perspectivas*, N° 191 (LC/TS.2021/70; LC/MEX/TS.2021/12), Ciudad de México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) [en línea] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46960/1/S2100333_es.pdf.
- ____ (2020), “La cuestión social en América Latina en los regímenes de bienestar del siglo XXI: reformas universalistas e inercias y contraofensivas neoliberales”, *La cuestión social en el siglo XXI*, Barba, C., G. Ordoñez y Y. Silva (coords.), Ciudad de México, Siglo XXI Editores/Colegio de la Frontera Norte (COLEF).
- ____ (2019a), “Welfare regimes in Latin America: thirty years of social reforms and conflicting paradigms”, *Welfare and Social Protection in Contemporary Latin America*, G. Cruz-Martínez (ed.), Nueva York, Routledge [en línea] <https://www.worldcat.org/title/welfare-and-social-protection-in-contemporary-latin-america/oclc/1151060399>.
- ____ (2019b), “Desigualdad y regímenes de bienestar (RB) en América Latina (AL): una mirada teórica”, *Las grietas del neoliberalismo: dimensiones de la desigualdad contemporánea en México*, M. C. Bayón, (coord.), Ciudad de México, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)/Instituto de Investigaciones Sociales [en línea] <http://ru.iis.sociales.unam.mx/jspui/handle/IIS/5687>.
- ____ (2018), “Liberalismo y universalismo en tensión: 25 años de reformas sociales en los regímenes de bienestar de América Latina”, *Políticas sociales en América Latina en los inicios del siglo XXI: innovaciones, inercias y retrocesos*, C. Midaglia, G. Ordoñez y E. Valencia (coords.), Tijuana, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO)/Colegio de la Frontera Norte (COLEF).
- ____ (2007), *¿Reducir la pobreza o construir ciudadanía social para todos? América Latina: regímenes de bienestar en transición al iniciar el siglo XXI*, Guadalajara, Universidad de Guadalajara [en línea] https://www.researchgate.net/publication/303484318_Reducir_la_pobreza_o_construir_ciudadania_social_para_todos_America_Latina_Regimenes_de_bienestar_en_transicion_al_iniciar_el_Siglo_XXI.
- Bizberg, I. (2019), *Diversity of Capitalisms in Latin America*, Cham, Suiza, Palgrave Macmillan [en línea] https://robertboyer.org/download/2019_Boyer_-Prologue_DiversityOfCapitalismsInLatinA.pdf.
- Bizberg, I. y B. Théret (2012), “Las coaliciones sociopolíticas y las trayectorias de los capitalismos latinoamericanos”, *Variedades de capitalismo en América Latina: los casos de México, Brasil, Argentina y Chile*, Ciudad de México, El Colegio de México.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2021a), CEPALSTAT [base de datos en línea] <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html?theme=1&lang=es>.
- ____ (2021b), *Panorama Social de América Latina 2020* [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46687-panorama-social-america-latina-2020>.
- ____ (2018a), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe: evolución de la inversión en América Latina y el Caribe: hechos estilizados, determinantes y desafíos de política* [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/43964-estudio-economico-america-latina-caribe-2018-evolucion-la-inversion-america>.
- ____ (2018b), *Medición de la pobreza por ingresos: actualización metodológica y resultados: metodologías de la CEPAL*, N° 2 (LC/PUB.2018/22-P) [en línea] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44314/1/S1800852_es.pdf.
- ____ (2016a), *El enfoque de brechas estructurales: análisis del caso de Costa Rica*, Santiago [en línea] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40805/1/S1600998_es.pdf.
- ____ (2016b), *La matriz de la desigualdad en América Latina*, Santiago [en línea] https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/matriz_de_la_desigualdad.pdf.
- ____ (2014), *Los Pueblos Indígenas de América Latina: avances en el último decenio y retos pendientes para la garantía de sus derechos*, Santiago [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/37050-pueblosindigenas-america-latina-avances-ultimo-decenio-retos-pendientes-la>.
- ____ (2012), *Los países de renta media: un nuevo enfoque basado en brechas estructurales* (LC/G.2532/REV.1), Santiago [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/13787-paises-renta-media-un-nuevo-enfoque-basado-brechas-estructurales>.
- CIAT (Centro Interamericano de Administraciones Tributarias) (2021), Base de datos de Recaudación BID-CIAT, 2021 [en línea] <https://www.ciat.org/base-de-datos-de-recaudacion-bid-ciat/>.

- Gaudin Y. y R. Pareyón (2020), "Brechas estructurales en América Latina y el Caribe: una perspectiva conceptual-metodológica", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2020/139-LC/MEX/TS.2020/36), Ciudad de México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) [en línea] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46435/1/S2000836_es.pdf.
- Hall, P. A. y D. Soskice (2006), "Variedades de capitalismo: algunos aspectos fundamentales", *Desarrollo Económico*, vol. 45, N° 180 [en línea] https://www.jstor.org/stable/3655881?read-now=1&seq=16#page_scan_tab_contents.
- Naciones Unidas (2015), Objetivos de Desarrollo Sostenible [sitio web] <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2022), *Impulsar la justicia social, promover el trabajo decente* [en línea] <http://www.oit.org/global/topics/decent-work/lang--es/index.htm>.
- ____ (1972), *Employment, Incomes and Inequality: A Strategy for Increasing Productive Employment in Kenya*, Ginebra.
- Piketty, T. (2014), *Capital in the Twenty-First Century*, Cambridge, Mass., The Belknap Press of Harvard University Press.
- Pinto, A. (1965), "Concentración del progreso técnico y de sus frutos en el desarrollo", *El Trimestre Económico*, vol. 32, N° 4 [en línea] <http://hdl.handle.net/11362/35062>.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2019), *Informe sobre desarrollo humano 2019. Más allá del ingreso, más allá de los promedios, más allá del presente: desigualdades de desarrollo humano en el siglo XXI* [en línea] http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2019_es.pdf.
- ____ (2017), *La evolución de las remuneraciones laborales y la distribución del ingreso en Uruguay* [en línea] <http://retosalsur.org/wp-content/uploads/2013/09/undp-uy-cdh10-2018.pdf>.
- Puyana, A. (2019), "El neo-extractivismo en la economía latinoamericana. Efectos sobre la desigualdad y el crecimiento", *Políticas sociales en América Latina en los inicios del siglo XXI: innovaciones, inercias y retrocesos*, C. Midaglia, G. Ordoñez, y E. Valencia (coords.), Tijuana, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO)/El Colegio de la Frontera Norte (COLEF) [en línea] https://www.researchgate.net/publication/335477773_EL_NEO-EXTRACTIVISMO_EN_LA_ECONOMIA_LATINOAMERICANA_EFECTOS SOBRE LA DESIGUALDAD Y EL CRECIMIENTO.
- Schneider, B. R. (2009), "Hierarchical Market Economies and Varieties of Capitalism in Latin America", *Journal of Latin America Studies*, vol. 41, N° 23 [en línea] <https://www.jstor.org/stable/27744166>.
- Schneider, B. R. y S. Karcher (2010), "Complementarities and continuities in the political economy of labour markets in Latin America", *Socio-Economic Review*, vol. 8, N° 4 [en línea] <https://dspace.mit.edu/handle/1721.1/70941>.
- Tokman, V. (1978), *Una exploración de la naturaleza de las interrelaciones entre los sectores informal y formal*, Santiago, Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe (PRELAC).

Capítulo VI

Brechas de gasto público en salud y educación en El Salvador, Guatemala, Honduras y México¹

Juan A. Fuentes Knight

Introducción

El gasto público puede y debe contribuir a ampliar la cobertura y la calidad de los servicios de salud y de la educación, pero su impacto está condicionado por un conjunto amplio de variables. Entre estas se incluyen no solo las capacidades del Estado sino también la ubicación socioeconómica de los beneficiarios del gasto, sus características individuales, familiares y comunitarias, y el efecto de otras políticas públicas, así como de los sistemas de suministro de servicios. En este estudio se acude a un enfoque metodológico que reconoce que los avances en educación y salud son el resultado tanto de determinantes estructurales, que incluyen las capacidades del Estado, el gasto público y la estratificación social, como de determinantes intermedios que engloban a individuos, familias, comunidades y sistemas de atención.

A partir de ese marco conceptual se han identificado las brechas que corresponden a desigualdades, ya sea entre países (horizontales) o entre grupos sociales o áreas en cada país (verticales). Los países examinados son El Salvador, Guatemala, Honduras y México, con economías de renta media en América Latina. Pese a las diferencias de tamaño y nivel de ingreso comparten características, como la fragilidad de sus ingresos fiscales. Las brechas se han estimado con base en los resultados en educación y salud (metas de los ODS 3 y 4) alcanzados por los países o por diferentes estratos socioeconómicos, áreas o etnias durante determinado período. Ello se ha articulado, analíticamente, con el monto global, composición y características del gasto público en educación y salud en cada país para estimar no solo el posible aporte del gasto en el pasado reciente, en conjunto con otras variables, sino también para evaluar brechas fiscales que surgen ante la necesidad de cubrir las desigualdades que aún persisten en el ámbito de la educación y la salud.

En la primera de este capítulo se formulan las bases conceptuales que sirven de sustento al análisis. Se fundamenta en determinantes estructurales e intermedias de la educación y de la salud, incluyendo además la capacidad del Estado y la orientación del gasto público. En la segunda parte, se estudia el gasto y las brechas de la educación en los cuatro países. En la tercera parte, se hace lo propio con el gasto y las brechas de la salud. También se abarca el tema de la nutrición con miras a que las acciones para reducirla sean integradas a la estrategia global de salud. Se considera el impacto de la pandemia por COVID-19 sobre los presupuestos de salud, además de tomar en cuenta algunos de sus efectos sobre la educación. En la parte final se exponen las principales conclusiones.

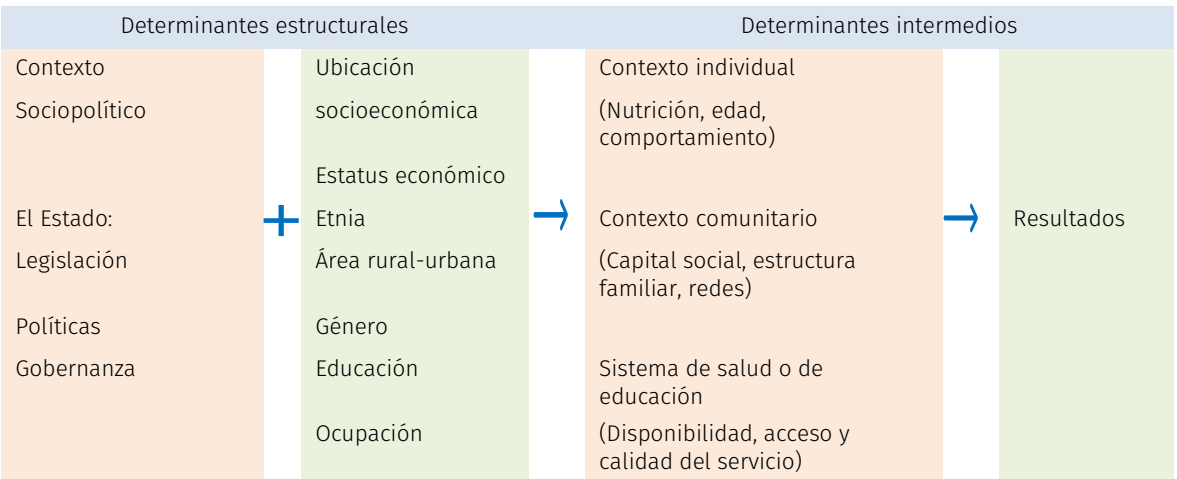
¹ En este capítulo se presenta un resumen del documento inédito de Juan A. Fuentes Knight, elaborado por Luis Felipe Carvalho Lopes, Funcionario de la Unidad de Desarrollo Social, de la sede subregional de la CEPAL en México.

A. Bases conceptuales

1. Los determinantes multidimensionales de brechas estructurales

Con objeto de identificar las necesidades de gasto público en salud y educación corresponde conocer el efecto del gasto público sobre la cobertura y calidad de ambos rubros, lo cual justifica contar con una visión amplia del conjunto de factores causales de la salud y la educación considerando que el gasto público es solo uno de esos determinantes. Un aporte a la identificación de los factores causales más importantes de la salud y de la desigualdad de la salud, que requiere ajustarse para aplicarse a la educación, es el conocido como enfoque de determinantes sociales de la salud, sintetizado en Solar (2010) y aplicado en los países escandinavos (Diderichsen y otros, 2012), Nueva Zelandia (Signal y otros, 2008) y la India (Hamal y otros, 2020). Este enfoque conduce a identificar los determinantes estructurales, que dan lugar a desigualdades al generar o reforzar la estratificación social, y los determinantes intermedios, que son la vía por la cual se manifiestan los determinantes estructurales (véase el diagrama VI.1).

Diagrama VI.1
Determinantes multidimensionales de brechas estructurales



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Hamal y otros, "Social determinants of maternal health: a scoping review of factors influencing maternal mortality and maternal health service use in India", *Public Health Reviews*, vol. 41, N° 13, 2020 [en línea] <https://publichealthreviews.biomedcentral.com/articles/10.1186/s40985-020-00125-6>.

Ha sido frecuente usar una función de producción en el caso de la educación, que identifica como causas de la atención o del aprendizaje a las características de maestros, niños, hogares y costos (Glewwe y Muralidharan, 2015). El problema con este enfoque es que se puede subestimar los determinantes que afectan las características del conjunto de hogares, maestros o escuelas, como apunta Glewwe y Muralidharan (2015), y que podrían abarcar variables territoriales, económicas o sociales más amplias, incluyendo el papel de organizaciones sindicales de docentes (Ross Schneider, 2021). Sin descartar evaluaciones basadas en funciones de producción, se justifica enmarcarlas dentro del contexto más amplio sintetizado en el diagrama VI.1.

2. Las brechas estructurales como determinantes

Solar (2010) ha explicado cómo la ubicación socioeconómica tiene una prioridad causal en comparación con los determinantes intermedios en el ámbito de la salud. Constituyen parte de los determinantes estructurales, junto con las capacidades del Estado y sus políticas. La ubicación socioeconómica se manifiesta en brechas entre lo rural y urbano, entre estratos de alto y bajo nivel socioeconómico, y en diferencias surgidas del sexo de las personas y de su etnia. Dan lugar a lo que puede calificarse como una heterogeneidad estructural existente en el ámbito social y, junto con las políticas públicas, condicionan los márgenes de movilidad social.

La mayor parte de brechas derivadas de la ubicación socioeconómica de personas, familias y comunidades reflejan desigualdades que se manifiestan en diferentes capacidades de salud y educación, con una dimensión sistémica. En este sentido, la heterogeneidad estructural en su conjunto refleja no solo brechas económicas sino también brechas sociales, que pueden interpretarse como brechas de capacidades (Ffrench-Davis, 2019). Se identifican dos tipos de brechas económicas o sociales: entre grupos o sectores, que posteriormente Gaudín y Pareyón (2020) calificaron como “verticales”; y entre países, denominadas “horizontales”. En la medida que son susceptibles de reducirse, contribuirían a que sea mayor el aporte sectorial y sistémico de políticas como las de salud y educación dirigidas a ampliar su cobertura y calidad.

3. Los ODS como base para evaluar las brechas

Los ODS constituyen una base para medir las brechas estructurales, incluyendo las fiscales, de educación y de salud. La aplicación de los ODS ha promovido el uso de estadísticas homogéneas a nivel mundial y se ha facilitado la comparación entre y dentro de países. Los indicadores estadísticos de las brechas estructurales han recibido amplia atención en los estudios metodológicos para evaluar brechas estructurales (Lupano, 2021), que tempranamente comenzaron a utilizar a los ODS como referencia (Amar, Vega y Erbes, 2016). Puesto que en este estudio se evaluarán las brechas fiscales que corresponden a la educación y a la salud, se tomarán como referencia principal los ODS 3 y 4, y sus respectivas metas. El Objetivo de Desarrollo Sostenible 3 es garantizar una vida sana y promover el bienestar de todos a todas las edades, mientras que el 4 es garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad, y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos.

En la evaluación de las brechas verticales resulta útil desagregar los niveles alcanzados en relación con cada meta por género, área, origen étnico (en la medida de lo posible) y quintil de ingreso o riqueza. La comparación entre los niveles correspondientes a las metas en dos años diferentes (cuando la información está disponible) permite ponderar su evolución. Corresponde identificar el avance proporcional de cada indicador, para lo cual se utilizarán como indicadores los siguientes índices de avance (IA):

$$IA1 = [(x2-x1)/(M-X1)]100$$

y

$$IA2 = [(x1-x2)/(X1-M)]100$$

donde x1 es el valor (del porcentaje de cobertura o del indicador pertinente) en el año inicial (2000), x2 es el porcentaje en el año final (2018 o 2019), M es la meta del ODS y X1 es el promedio nacional del indicador correspondiente². IA1 se aplica a casos cuando la meta es un máximo, como el 100% de cobertura, y IA2 se aplica cuando es un mínimo, como la meta de desnutrición.

Al evaluar brechas horizontales entre países y contar con una visión amplia, se justifica comparar los indicadores de los países bajo estudio con las metas alcanzadas por los países más adelantados, los promedios latinoamericanos y las metas correspondientes a cada ODS.

4. El efecto del gasto público

Los compromisos de política fiscal son más generales y están implícitos en varios de los ODS (Navid, 2021) con implicaciones financieras (Gaspar y otros, 2019). Una aproximación preliminar al análisis del gasto público es descomponer el crecimiento del gasto público en salud y educación por habitante de acuerdo con la metodología de Das Gupta (1993) y aplicada por Chao y otros (2018) al gasto de salud. Mediante esta descomposición se explica el crecimiento del gasto público destinado a salud o educación por habitante como resultado de cambios en: i) el ingreso o producto interno bruto (PIB) por habitante; ii) el gasto público total como proporción del PIB, y iii) el gasto en educación o salud como proporción del gasto total³. Su expresión matemática es la siguiente:

$$GS/N = Y/N \times GT/Y \times GS/GT$$

² Cuando el índice se calcula para el conjunto del país x1 es el porcentaje (de cobertura) en el año inicial (2000), X es el promedio nacional (que en este caso coincide con x1) y x2 es el porcentaje en el año final (2018 o 2019). Cuando se calcula por estratos o grupos particulares, x1 corresponde a la cobertura del estrato y X1 es el promedio nacional.

³ Véase Das Gupta (1993) para la metodología de descomposición utilizada con tres factores.

donde GS es el gasto público sectorial (educación o salud), N es población, Y es PIB y GT es gasto público total.

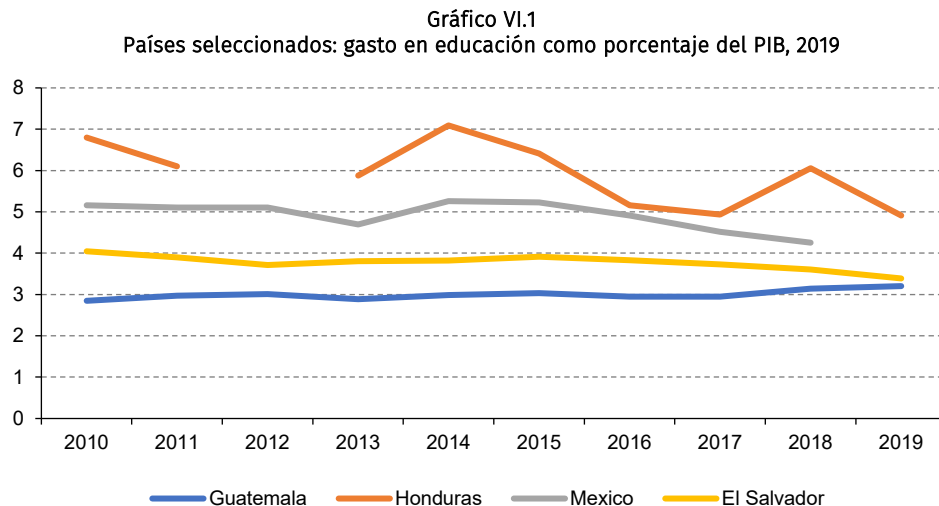
La comparación del gasto per cápita, ya sea en salud o educación, y su relación con el PIB per cápita y ciertos resultados en ambos sectores, comparado con otros países, posibilita derivar conclusiones del grado de esfuerzo y de la eficacia de las intervenciones por el lado del gasto público. En un estudio pionero Filmer y Pritchett (1999) determinaron que el impacto positivo del gasto público en salud (medido como proporción del PIB) sobre la mortalidad infantil y de la niñez era muy limitado. Sunil Raikumar y Swaroop (2002) no encontraron evidencia de que aumentos del gasto público determinaran efectos positivos sobre la educación y la salud en aquellos países con deficientes burocracias y niveles altos de corrupción, pero sí cuando mejoraban estos factores condicionantes. Ello implica que la ausencia de una relación estadísticamente significativa entre gasto público y resultados en educación y salud no significa que no sea importante, sino que sugiere que no está siendo asignado de manera eficiente y efectiva, y no debe interpretarse como una justificación de la privatización de los servicios de salud (Cutler, Deaton y Lleras, 2006).

Congruente con el planteamiento anterior, Sommer (2022), con base en una muestra de países de ingresos medios y bajos entre 1996 y 2012, detectó que solo si se tomaban en cuenta tanto los niveles de gasto público en salud, como las variaciones de gobernanza (medida por los indicadores del Banco Mundial), se podían explicar las variaciones de mortalidad de la niñez en esos países. Ello confirma que el aporte fiscal es importante, no solo para alcanzar una meta en sí, sino también para favorecer el fortalecimiento de otros condicionantes (como la educación de las madres), pero que los temas de eficacia y uso adecuado de los recursos y sus determinantes resultan claves. Este criterio justifica tomar en cuenta el conjunto de determinantes estructurales, así como las variables intermedias, para evaluar el impacto del gasto público.

B. Gasto público y brechas en educación

1. El gasto público en educación

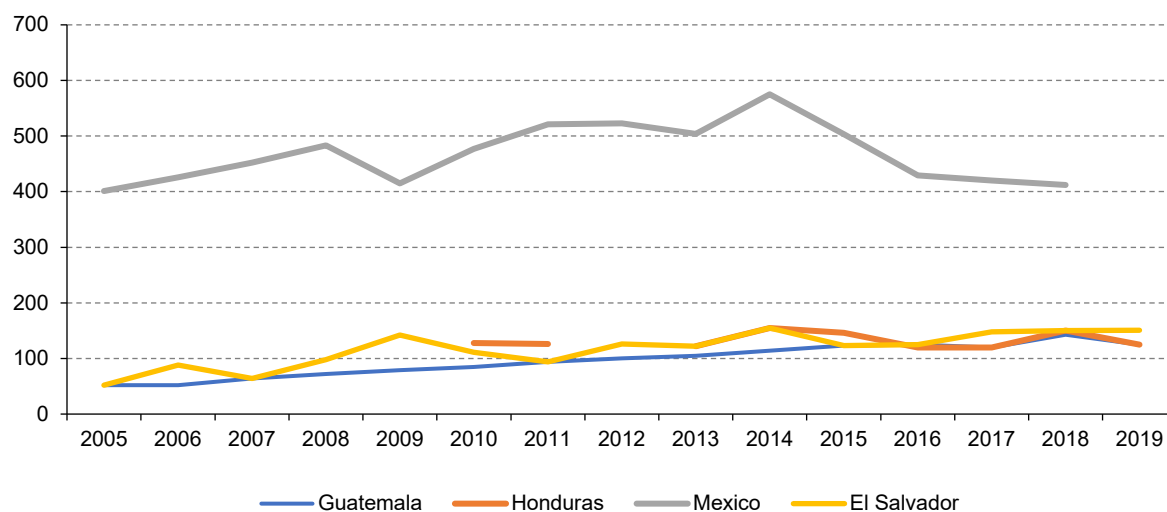
Con relación al gasto público en educación en los cuatro países estudiados, solo Honduras y México habían alcanzado un gasto público equivalente al 4% del PIB hacia fines de la década de 2010, meta establecida por la III Conferencia de Naciones Unidas de Financiación para el Desarrollo. Se observa una tendencia decreciente en ambos países, especialmente en México, a partir de 2015 (véase el gráfico VI.1). El Salvador se acercó a la meta, pero también presenta tendencia decreciente. Guatemala no ha mostrado una tendencia decreciente, pero ha mantenido un gasto en educación equivalente solo a alrededor del 3% del PIB.



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), UIS.Stat Data Centre [base de datos en línea] <http://data.uis.unesco.org>.

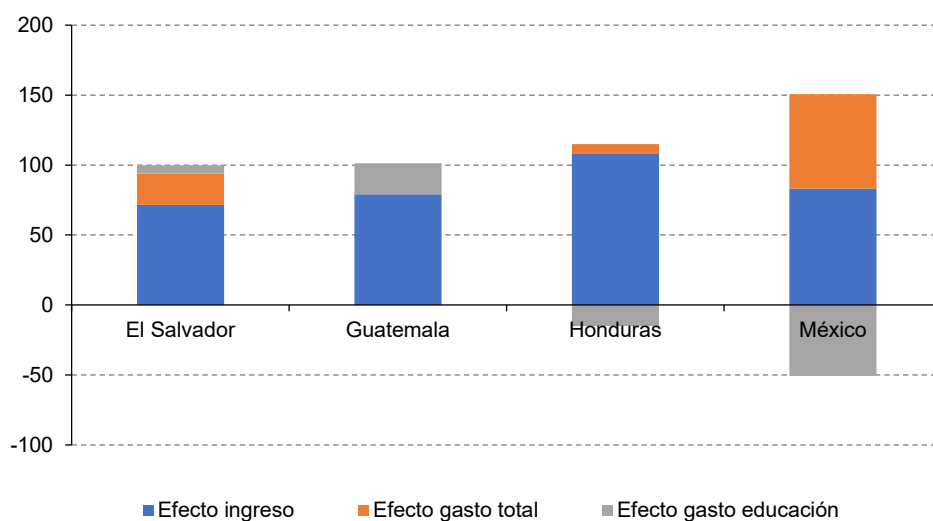
Un recurso útil consiste en estimar el gasto público en educación por habitante para identificar relaciones de causalidad entre el gasto y los resultados (Vegas y Coffin, 2015). Se demuestra que el gasto por estudiante en México es claramente superior al de los países centroamericanos debido al nivel de ingreso nacional (véase el gráfico VI.2). Los tres países centroamericanos muestran entre sí un nivel y una tendencia similar.

Gráfico VI.2
Países seleccionados: gasto público en educación por habitante, 2005-2019
(En dólares)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), UIS.Stat Data Centre [base de datos en línea] <http://data.uis.unesco.org>.

Gráfico VI.3
Países seleccionados: efectos del aumento del ingreso, gasto en educación y gasto total sobre el gasto en educación per cápita, 2000-2019
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Banco Mundial, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y Fondo Monetario Internacional (FMI).

Al descomponer el crecimiento del gasto público en educación por habitante de acuerdo con la metodología de Das Gupta (1993) y aplicada por Chao y otros (2018), ya explicada en la parte conceptual, se concluye que, entre los tres efectos explicativos del cambio en los gastos públicos, el aumento del ingreso (PIB) per cápita fue el factor más importante en el incremento del gasto en educación en los cuatro países entre 2000 y 2019, y el aporte menor se registró en México (véase el gráfico VI.3). En Honduras, el crecimiento del PIB fue virtualmente el único factor determinante. El cambio en la proporción del presupuesto destinado a educación solo fue significativo en Guatemala y en menor medida que el aumento del ingreso per cápita. La reducción del aporte del gasto en educación como proporción del presupuesto en México y Honduras puede interpretarse como una menor prioridad asignada a la educación en ambos países. El aumento del presupuesto total fue importante en México y El Salvador, pero no en Guatemala, debido a su limitada capacidad fiscal.

2. El gasto privado en educación

De acuerdo con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), México presentaba un gasto privado en educación de preprimaria hasta postsecundaria equivalente al 0,60% del PIB en 2019, uno de los más altos de los países de la OCDE. Reportaba el mismo nivel de gasto privado en educación terciaria (0,61% del PIB); aunque en este caso era superado ampliamente por otros miembros de la OCDE⁴. Sumando ambos tipos de gasto privado en México, el resultado significaría que alcanzó el 1,2% del PIB en 2019. No se cuenta con información sobre el gasto privado en educación como proporción del PIB en los países centroamericanos. Sin embargo, el alto grado de cobertura privada de la educación secundaria y terciaria en Guatemala da lugar a que la proporción total de estudiantes atendidos por el sector privado sea significativamente mayor que en los demás países, y cubriría al 38,9% del total de estudiantes

3. Posibles resultados del gasto público en educación

En la visión sistémica propuesta en este trabajo se considera que la disponibilidad de recursos es solo uno de los determinantes de la cobertura de la educación y del aprendizaje, aunque su incidencia es fundamental. Se detectó un alto coeficiente de correlación entre el gasto por alumno y la matrícula bruta en todos los niveles educativos (véase el cuadro VI.1), excepto en la primaria. Ocurre lo mismo con la relación entre gasto por alumno y los resultados de pruebas de matemáticas y lectura, que resulta significativa en todos los niveles educativos.

Cuadro VI.1
Coeficientes de correlación entre gasto por alumno, matrícula e indicadores de aprendizaje en países desarrollados y en desarrollo, 2010 y 2019

	Matrícula preprimaria	Matrícula primaria	Matrícula secundaria	Matrícula terciaria
Gasto por alumno 2010	0,55	-0,25	0,67	0,50
Gasto por alumno 2019	0,49	0,000	0,44	0,33
	Puntaje lectura primaria	Puntaje matemáticas primaria	Puntaje lectura secundaria	Puntaje matemáticas secundaria
Gasto por alumno 2010	0,61	0,58	0,68	0,66
Gasto por alumno 2019	0,71	0,74	0,68	0,74

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de entre 50 y 64 países desarrollados y en desarrollo registrados en las bases de datos de Banco Mundial, Base de datos libre, School enrollment, tertiary (% gross), UNESCO Institute for Statistics (UIS) UIS.Stat Bulk Data Download Service [en línea] <https://data.worldbank.org/indicator/SE.TER.ENRR>; Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)-Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA), "Reading performance", 2014 [en línea] <https://data.oecd.org/pisa/reading-performance-pisa>, *Resultados de PISA 2012 en Foco Lo que los alumnos saben a los 15 años de edad y lo que pueden hacer con lo que saben*, PISA, OECD Publishing, París [en línea] https://www.oecd.org/pisa/keyfindings/PISA2012_Overview_ESP-FINAL.pdf, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), *PISA for Development Assessment and Analytical Framework: Reading, Mathematics and Science*, OECD Publishing, París, 2018 [en línea] <http://dx.doi.org/10.1787/9789264305274-en>, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), UIS.Stat Data Centre [base de datos en línea] <http://data.uis.unesco.org>.

Notas: Matrícula se refiere a porcentaje de matriculación bruta y puntaje se refiere a rendimiento medio en matemáticas y lectura según los parámetros establecidos por la UNESCO y PISA.

Coeficientes de correlación son significativos (p-valor menor a 0,05) en todos los niveles menos para matriculación en primaria.

⁴ Véase [en línea] <https://data.oecd.org/eduresource/private-spending-on-education.htm>.

La ausencia de una correlación entre el gasto por alumno y la matrícula primaria se explica por la existencia de varios países en desarrollo con limitado gasto en educación, pero con tasas de matrícula que superan el 100%, así como por la existencia de países desarrollados que también registran niveles equivalentes de matrícula, pero con gasto mucho mayor. Los datos de cobertura mayores al 100% se explican en parte por la falta de correspondencia entre la edad de los niños y la edad que normalmente tendrían al asistir a la primaria, y por el relativo éxito en alcanzar tasas altas de matriculación en primaria en el mundo entero.

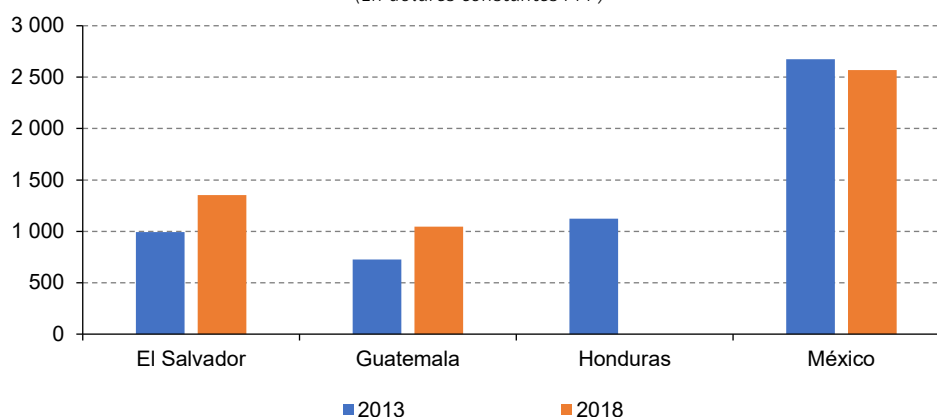
Los menores coeficientes de correlación entre matrícula y gasto en 2019, en comparación con 2010, sugieren la creciente importancia de otras variables en la matrícula, probablemente por efecto de porcentajes cercanos al 100% que ya se alcanzaron en algunos casos. En contraste, los mayores coeficientes de correlación entre gasto y resultados académicos en 2019 sugieren que se ha incrementado la importancia de los recursos disponibles en el aprendizaje.

4. El grado de prioridad revelada asignado al gasto en educación

A fin de analizar el grado de prioridad (revelada) asignada al gasto en la educación primaria y secundaria se compara a continuación la relación entre gasto por alumno y PIB per cápita de los cuatro países objeto de estudio y el resto de los países del mundo sobre los cuales existe información. Dos indicadores resultan útiles: i) la ubicación de los países por encima o por debajo de la línea de correlación entre PIB per cápita y gasto por alumno, que determina si los países le asignan relativamente más recursos (por debajo de la línea) o menos (por encima de la línea) a la educación (para cada nivel) que el promedio mundial; y ii) el nivel absoluto de gasto por alumno y el PIB per cápita comparado con otros países.

Un hecho estilizado es que los países objeto de estudio otorgan una mayor prioridad a la asignación de recursos a la educación primaria que a la educación secundaria. En la asignación de recursos para la educación primaria en 2018 en un conjunto amplio de países para el que se pudo obtener información de la UNESCO, se destaca la alta correlación entre la asignación de recursos por alumno y el PIB por habitante⁵. En este caso, El Salvador y Guatemala están por debajo de la línea promedio, que implica asignar una mayor proporción de sus recursos a la educación primaria que el promedio mundial, pero su PIB per cápita bajo limita el monto absoluto del gasto por alumno disponible. México está en la posición contraria, por encima de la línea, lo que reflejaría una prioridad algo menor que el promedio, pero con un monto mayor de recursos por alumno, que es congruente con su mayor PIB per cápita. Esta información se puede complementar con datos de gasto por alumno en la primaria. Guatemala tiene el menor gasto total por alumno (véase el gráfico VI.4), en comparación con México, El Salvador y Honduras.

Gráfico VI.4
Países seleccionados: gasto por estudiante en educación primaria. 2013 y 2018
(En dólares constantes PPP)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (UNESCO), UIS.Stat Data Centre [base de datos en línea] <http://data.uis.unesco.org> y de Banco Mundial, Base de datos libre, "GDP per cápita, PPP (constant 2017 international \$)" [base de datos en línea] <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.PP.KD>.

⁵ Número de observaciones: 51; coeficiente de correlación de Pearson: 0,93; p-valor: 0,0000.

Con respecto a la educación secundaria, nuevamente se observa un alto grado de correlación entre el gasto por alumno y el PIB per cápita⁶. Aunque sobre 2018 no hay datos para México, los datos de 2010 vuelven a colocar a este país levemente por encima de la línea de tendencia, sin un sesgo mayor al del promedio mundial, pero con un PIB per cápita que le permite asignar un mayor gasto por estudiante. En 2018 Guatemala se ubica exactamente encima de esta línea, con lo cual la proporción del PIB de recursos asignados a la educación secundaria corresponde al promedio mundial, alejándose de lo que antes era un sesgo más favorable en la educación primaria. El Salvador y Honduras estaban en una posición similar, al colocarse muy cerca del promedio mundial⁷.

5. Las brechas horizontales de la cobertura de la educación y gasto público

El gasto público, junto con otros determinantes, se ha reflejado en una gradual reducción de las brechas horizontales de la educación. Las brechas horizontales, o externas, miden la diferencia entre países: se toma como referencia lo que le falta a cada país por alcanzar las metas de los ODS o se comparan sus resultados con algún país que haya alcanzado las metas más altas. Para ampliar la muestra con la que se puede comparar los cuatro países objeto de este estudio, se obtuvieron datos de educación de la UNESCO (para asegurar homogeneidad) del hemisferio occidental, en particular, del continente americano.

Entre 2000 y 2018 o 2019 se lograron avances muy significativos para alcanzar algunas de las metas del ODS 4. La cobertura de la educación primaria y secundaria (meta 4.1), así como del aprendizaje organizado un año antes de la edad oficial de ingreso en la enseñanza primaria (parte de la meta 4.2), aumentaron significativamente durante las dos primeras décadas del siglo XXI en El Salvador, Guatemala, Honduras y México. Los ODS plantean metas de 100% de cobertura en preprimaria, primaria y secundaria. El avance logrado, evaluado mediante el uso de un Índice de Avance, muestra que se progresó más con la educación preprimaria, seguida de la primaria, y luego de la secundaria (véase el cuadro VI.2).

Cuadro VI.2
Países seleccionados: cobertura de educación en 2018-2019 y grado de avance de la cobertura de educación entre 2000 y 2018-2019 (medido por el índice de avance)
(En porcentajes)

Nivel	El Salvador		Guatemala		Honduras		México	
	Cobertura	Índice de avance	Cobertura	Índice de avance	Cobertura	Índice de avance	Cobertura	Índice de avance
Preprimaria	80,0	39,0	83,9	nd	76,9	48,5	99,1	93,6
Primaria completada	92,9	75,4	86,6	73,0	91,0	76,3	98,1	79,5
Primer ciclo de secundaria completada	75,1	46,1	52,1	32,9	53,4	39,6	88,6	65,2
Segundo ciclo de secundaria completada	59,2	20,0	36,4	16,7	37,8	21,9	58,7	26,1

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (UNESCO), UIS.Stat Data Centre [base de datos en línea] <http://data.uis.unesco.org>.

Nota: Índice de avance se calcula como $[(x_2 - x_1) / (M - x_1)] \times 100$, donde x_1 es el porcentaje (de cobertura) en el año inicial (2000), x_2 es el porcentaje en el año final (2018 o 2019) y M es la meta del ODS. Datos de la UNESCO [en línea] <http://data.uis.unesco.org/Index.aspx?DataSetCode=SDG>.

El buen desempeño en los primeros tramos de la educación es congruente con la menor prioridad que estos países le asignan al gasto público para atender la educación secundaria, en especial Guatemala, y también está asociado en los países centroamericanos a niveles de ingreso per cápita menores, que se reflejan en un gasto público por alumno menor. En El Salvador, y en particular en México, la brecha existente con otros países del hemisferio es bastante menor en el primer ciclo de secundaria, pero siguen con una cobertura baja en el segundo ciclo de la educación secundaria, y su brecha con los países del hemisferio con mayor cobertura sigue siendo significativa.

⁶ Número de observaciones: 52; coeficiente de correlación de Pearson: 0,91; p-valor: 0,0000.

La meta 4.3 del ODS plantea la necesidad de asegurar el acceso de todos a una formación técnica, profesional y universitaria de calidad. La naturaleza creciente de las diferencias es evidente cuando se analizan las brechas en cada uno de estos tipos de educación con el país con mejores indicadores (véase el cuadro VI.3). Esta brecha de cobertura es mayor en los tres países analizados, con una situación levemente mejor en El Salvador, en relación con la inscripción universitaria, y con una brecha bastante menor en México.

Cuadro VI.3
Países seleccionados: brechas con países calificados con los mejores indicadores en formación vocacional, capacitación e inscripción universitaria
(En porcentajes)

País	Formación	Capacitación	Inscripción
	vocacional	en el trabajo	Universitaria
	2018	2017	2019
El Salvador	-21,8	-57,4	-66,0
Guatemala	-19,5	-56,7	-73,3
Honduras	-19,4	-56,0	-70,0
México	-16,3	-28,9	-52,6

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (UNESCO), UIS.Stat Data Centre [base de datos en línea] <http://data.uis.unesco.org>.

Nota: El país del hemisferio occidental registrado en la UNESCO con más alta proporción en capacitación eran los Estados Unidos, el de más alta proporción vocacional era Bolivia y el de mayor inscripción universitaria era la Argentina.

La meta 4.4 de los ODS plantea la necesidad de ampliar el acceso a competencias técnicas y profesionales e identifica como indicador a la proporción de jóvenes y adultos con capacidad de utilizar tecnologías de la información y de las comunicaciones. México solo aparece en tres de los más de 10 indicadores de la UNESCO en esta área, mientras que los países centroamericanos no figuran en ninguno, lo que refleja un retraso en la meta de este objetivo (véase el cuadro VI.4). El bajo conocimiento digital contrasta con metas de alfabetización (véase el gráfico VI.5). A pesar de su tendencia creciente, la población alfabetizada representaba en Guatemala a solo el 80,8% de los mayores de 15 años en 2018, con niveles más altos pero que aún no alcanzaban el 100% en Honduras (87,2%), El Salvador (89,0%) y México (95,4%). Significa que persiste el desafío de cumplir la meta 4.6, de reducir significativamente el analfabetismo de adultos y de erradicarlo entre los jóvenes.

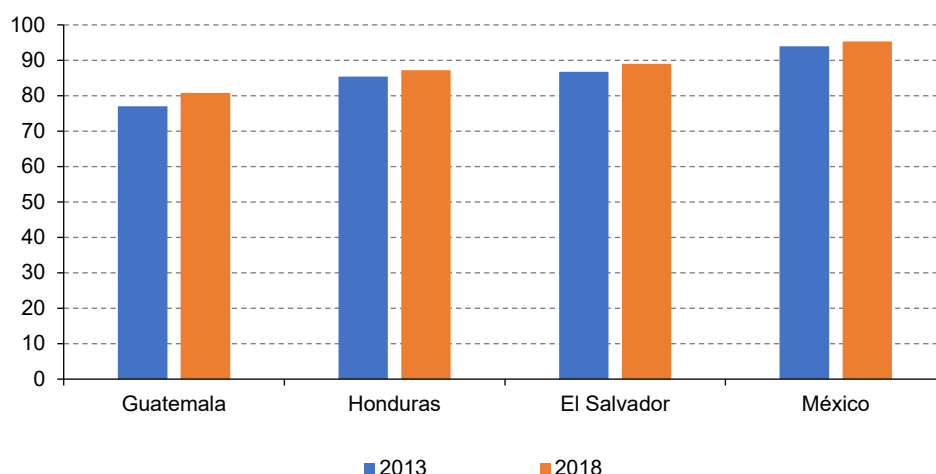
Cuadro VI.4
Países seleccionados: indicadores de conocimientos digitales, 2019
(En porcentajes)

País	Administra archivos electrónicos	Sabe cortar y pegar	Utiliza hojas de cálculo
México	31,8	31,8	25,9
Posición de México en el total	50	35	34
País más alto: EAU	99,1	90,8	76
Brecha de México con EAU	-67,3	-59	-50,1
Cuba	24,5	22,3	22,3
Ecuador	28	27	19,6
Colombia		33,3	23
Perú		31,2	20,2
Brasil		24,1	11,6

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (UNESCO), UIS.Stat Data Centre [base de datos en línea] <http://data.uis.unesco.org>.

Nota: País con porcentaje más alto en los tres casos fue los Emiratos Árabes Unidos.

Gráfico VI.5
Países seleccionados: tasa de alfabetización de mayores de 15 años, 2013 y 2018
 (En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Banco Mundial, "Literacy rate, adult total (% of people ages 15 and above) - Latin America & Caribbean [base de datos en línea] <https://data.worldbank.org/indicator/SE.ADT.LITR.ZS?locations=Z>].

En lo que se refiere a la relación entre gasto público y cobertura para el conjunto de países sobre los cuales se obtuvo información de la UNESCO, no se encontró una correlación en la educación primaria. En este nivel escolar, Guatemala y el Salvador tienen un gasto promedio significativamente menor a la mayoría de los países, pero con cobertura similar. Respecto de la secundaria, México presentaba mayor gasto por estudiante y mayor cobertura, mientras El Salvador y Guatemala se ubicaban en posición opuesta.

6. Brechas horizontales de aprendizaje y gasto público

Las brechas de aprendizaje han sido mayores que las brechas de cobertura en los cuatro países objeto de estudio (véase el cuadro VI.5). Los datos disponibles no permiten identificar tendencias, pero está claro que las brechas de Guatemala y Honduras (no se dispuso de datos comparables para El Salvador) eran significativamente mayores cuando se pasa de los ciclos educativos menores (de segundo y tercer grado de primaria) a más altos (primaria completa), y especialmente a la secundaria, con brechas superiores tanto en relación con el dominio de la lectura como de las matemáticas.

Guatemala y México ilustran dos patrones diferentes de relación entre el gasto en educación por alumno y los rendimientos académicos⁸. En los dos casos existía en 2018 una relación de gasto/resultados superiores a la media mundial, pero esta era claramente mayor en Guatemala, dada su baja cobertura. Significa que el monto de recursos requerido en Guatemala para generar resultados académicos era alto, pues estaba condicionado por factores estructurales y variables intermedias que limitaban su eficacia, como se verá más adelante. Además, como el gasto por alumno era relativamente reducido, los resultados académicos eran extremadamente bajos.

En cambio, la mayor capacidad de México de transformar recursos en rendimientos académicos, combinado con un mayor gasto por estudiante, daba lugar a resultados significativamente mejores que los de Guatemala. Esta situación se repite de manera casi idéntica al relacionar el gasto con resultados en matemáticas en la primaria (no se reproduce en este informe, por ser muy parecido). No hay datos similares para El Salvador y Honduras respecto de 2018. La relación entre gasto por alumno y rendimientos académicos resulta muy similar en la secundaria.

⁸ Número de observaciones: 44; coeficiente de correlación de Pearson: 0,70; p-valor: 0,0000.

Cuadro VI.5
Países seleccionados: brechas de rendimiento de matemáticas y lectura comparado con países del continente americano, 2013 y 2015
(En porcentajes)

País	Brechas con el país más alto		Brechas con promedio	
	Lectura	Matemáticas	Lectura	Matemáticas
2-3 grado 2013				
Guatemala	-21,2	-32,6	-4,4	-9,8
Honduras	-19,5	-27,5	-2,7	-4,7
México	-11,5	-7,4	5,3	15,4
Primaria 2013				
Guatemala	-61,4	-35	-10	-9,7
Honduras	-67,2	-37,7	-15,9	-12,4
México	-40,2	0	11,1	25,3
Secundaria 2015				
Guatemala	-59,4	-75	-22,4	-23,5
Honduras	-59,6	-70,2	-22,6	-18,7
México	-31,1	-42,3	5,9	9,2

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (UNESCO), UIS.Stat Data Centre [base de datos en línea] <http://data.uis.unesco.org>.

Nota: El país más alto con que se compararon los resultados de 2-3 grados fue Costa Rica y en relación con la primaria y la secundaria fue el Canadá. Para obtener el promedio se incluyeron los países del continente americano sobre los cuales se halló información disponible de la UNESCO en relación con la comprensión de lectura y el manejo de las matemáticas para cada nivel, y se seleccionaron los años en que había más países (17 para 2-3 grado y primaria y 16 para secundaria), con la inclusión de Guatemala, Honduras y México. Las series existentes son muy incompletas y la información disponible y requerida tendía a concentrarse solamente en 2013 y 2015. No se contó con datos disponibles para El Salvador.

7. Gasto público y brechas verticales en educación

a) La progresividad del gasto público educacional

El gasto público en preprimaria, primaria y el primer ciclo de secundaria ha sido menos regresivo que en los niveles superiores en los países que presentan información disponible (véase el cuadro VI.6). El segundo ciclo de secundaria en Guatemala y la educación terciaria en El Salvador, Guatemala y México han registrado un gasto público regresivo, con índices de Palma⁹ significativamente mayores.

Cuadro VI.6
Países seleccionados: gasto público en distintos niveles de educación asignado al décimo decil como proporción del gasto público asignado a los cuatro deciles más pobres, índice de Palma
(En porcentajes)

País	Preprimaria	Primaria	1er ciclo sec.	2° ciclo sec.	Terciaria
El Salvador 2017	4	4,3	n.d.	10,9	146,8
Guatemala 2014	6,8	4,3	7,6	45,8	585,1
Honduras 2011	8,5	6,4	n.d.	n.d.	n.d.
México 2014	4,3	3,5	4,7	11,9	74,3

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de incidencia de gasto en educación y salud por deciles, CEQ Standard Indicators, CEQ Data Center on Fiscal Redistribution [base de datos en línea] <https://commitmentoequity.org/datacenter>.

⁹ El índice de Palma (Palma ratio) mide la relación entre la proporción de ingreso que corresponde al décimo decil de mayores ingresos y la proporción correspondiente a los cuatro deciles más pobres. Aquí se adaptó este índice para estimar la relación entre el gasto canalizado al último decil en comparación con lo transferido a los cuatro deciles más pobres.

b) Trayectoria progresiva de ampliación de la cobertura

Ha predominado una trayectoria progresiva de ampliación de la cobertura en primaria y preprimaria. En el cuadro VI.7 se muestra una ampliación mayor de cobertura en el quintil correspondiente a menores ingresos (Q1) de todos los países en la preprimaria y la primaria, que ha sido más fuerte en México y en El Salvador que en Guatemala y Honduras. La ampliación de la cobertura secundaria no muestra la misma tendencia, pues ha estado más lejana al 100%. La consecuencia de las trayectorias progresivas se refleja en que la cobertura ya se ha acercado al 100% en la preprimaria y primaria en México para todos los quintiles. En los demás países la brecha es mayor, y aumenta a medida que se eleva el nivel de educación.

Cuadro VI.7
Países seleccionados: avances de la educación preprimaria, primaria y secundaria entre 2000 y 2018-2019
(Índice de avance^a)

	El Salvador	Guatemala	Honduras	México
Asistencia 1 año antes				
1	92,6	nd	72,7	165,5
2	105,4	nd	46,7	81,9
3	54,5	nd	44,4	38,3
4	41,1	nd	45,2	38,4
5	16,9	nd	-1,2	42,2
Primaria completada				
1	127,1	56,1	65,7	190
2	83,8	76,2	67,6	77
3	55,4	77,8	60,8	29,3
4	36,1	52,2	36,8	35,3
5	21,9	25,7	23,1	9,8
Primer ciclo secundaria completado				
1	79,1	15,7	22,9	110,9
2	62,5	25,6	41,4	75,5
3	53,8	39,5	41,7	58,8
4	37,2	48	40,4	39,2
5	16,9	33,2	43	50,2
Segundo ciclo secundaria completado				
1	31,1	1,7	11,1	42,5
2	46,1	11,6	18,8	48,3
3	37,3	26,9	24,5	48,3
4	45,2	39,9	24,9	41,2
5	23,3	31	22,9	27,1

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (UNESCO), UIS.Stat Data Centre [base de datos en línea] <http://data.uis.unesco.org> y [base de datos en línea] <http://data.uis.unesco.org/Index.aspx?DataSetCode=SDG>.

^a El avance se calcula con base en un índice = $[(x_2 - x_1) / (M - x_1)] \times 100$, donde x_1 es el porcentaje (de cobertura) en el año inicial (2000), x_2 es el porcentaje en el año final (2018 o 2019) y M es la meta del ODS. Los datos corresponden a 2000 para El Salvador, Guatemala y México, a 2001 para Honduras, a 2018 para El Salvador, Honduras y México, y a 2015 para Guatemala.

c) Reducción de la brecha urbano-rural

Se aprecian importantes avances de la cobertura de educación preprimaria, de la primaria y del primer ciclo de secundaria en los cuatro países, claramente superiores en el área rural que en el área urbana entre 2000 y 2018-2019 (véase el cuadro VI.8). Estos resultados significan que para este tipo de educación se redujo la brecha urbano-rural, especialmente en la primaria. Pese a estos avances, en 2018 aún persistía una amplia brecha entre la cobertura de la educación secundaria, mayor en el segundo ciclo en Guatemala y Honduras que en México y El Salvador (véase el cuadro VI.9).

Cuadro VI.8
Países seleccionados: avances de la educación rural y urbana entre 2000 y 2019
(Índice de avance)

	El Salvador	Guatemala	Honduras	México
Educación rural				
Preprimaria	85,7	nd	61,1	128,8
Primaria completa	103,1	73,2	63,7	174
Secundaria primer ciclo completa	64,1	34,1	27,6	108,9
Secundaria segundo ciclo completa	41	19,5	15,8	48,4
Educación urbana				
Preprimaria	57,6	nd	27,2	63,2
Primaria	29,1	21,6	28,5	35,9
Secundaria primer ciclo completa	30,9	15,4	37,1	50,9
Secundaria segundo ciclo completa	29,5	16,5	22,3	37,6

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (UNESCO), UIS.Stat Data Centre [base de datos en línea] <http://data.uis.unesco.org>.

Cuadro VI.9
Países seleccionados: cobertura de la educación preprimaria, primaria y secundaria en áreas rurales y urbanas, 2018-2019
(En porcentajes)

	El Salvador	Guatemala	Honduras	México
Educación rural				
Preprimaria	86,3	74,8	76,8	95,6
Primaria completa	85,5	72,2	82,8	97,2
Secundaria ciclo 1º completa	63,1	35,4	32,3	81,5
Secundaria ciclo 2º completa	41,4	21,8	20,5	42,6
Educación urbana				
Preprimaria	94,2	84,2	76	98
Primaria	92,9	86,6	91	98,1
Secundaria ciclo 1º completa	82,9	64,3	71,3	90,9
Secundaria ciclo 2º completa	71,4	51	52,5	63,4

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (UNESCO), UIS.Stat Data Centre [base de datos en línea] <http://data.uis.unesco.org>.

Los datos disponibles sobre gasto público no autorizan obtener conclusiones categóricas acerca de su impacto sobre la cobertura mayor o menor en sectores urbanos o rurales, pero los valores del índice de Palma (véase el cuadro VI.10) para el gasto canalizado a la educación rural en los cuatro países, sugieren que la ampliación de la cobertura educativa ha tendido a ser menos regresiva en áreas rurales y más regresiva en áreas urbanas en Guatemala y Honduras.

Cuadro VI.10
Países seleccionados: gasto público en educación asignado al décimo decil como proporción del gasto público asignado a los cuatro deciles más pobres, índice Palma, varios años
(En porcentajes)

	Total	Urbano	Rural
El Salvador	9,1	6,4	16,4
Guatemala	23,8	71,7	4,1
Honduras	28,8	56,7	12,7
México	16,2	13,4	15,8

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de incidencia de gasto en educación y salud por deciles, CEQ Standard indicators, CEQ Data Center on Fiscal Redistribution, Años de estimaciones: El Salvador 2017, Guatemala 2014, Honduras 2011 y México 2014, [en línea] <https://commitmentoequity.org/datacenter>.

d) Brechas de aprendizaje

Persisten relevantes brechas de aprendizaje en matemáticas y en lectura entre áreas rurales y urbanas y entre familias de mayores o menores ingresos en los países estudiados, que refuerzan las brechas de cobertura educativa en el primer ciclo de la secundaria (véase el cuadro VI.11). Solamente el 1,5% de los estudiantes rurales de Guatemala tenían manejo adecuado de estas materias. Proporciones muy bajas también se observaban en Honduras (8,1%) y México (21,2%). Lo mismo se observa entre los estudiantes provenientes de familias pobres, con porcentajes similares. Ello contrasta con porcentajes bastante mayores de estudiantes en zonas urbanas o de familias de mayores recursos, aun cuando esos resultados no sean satisfactorios. México siempre muestra resultados mejores y Guatemala los más rezagados.

Cuadro VI.11
Países seleccionados: dominio de la lectura y matemáticas en el primer ciclo de secundaria en áreas rurales y urbanas y entre familias de mayores y menores ingresos, 2015 o 2018
(En porcentajes)

	Guatemala	Honduras	México
Rural			
Lectura	9,9	18	26,7
Matemáticas	1,5	8,1	21,2
Urbana			
Lectura	39,1	34,3	65,9
Matemáticas	14,8	18,3	51,9
Pobres			
Lectura	14,3	18,6	39,7
Matemáticas	2,6	7	28,2
Ricos			
Lectura	57,7	53	74,7
Matemáticas	27,1	34,6	59,2

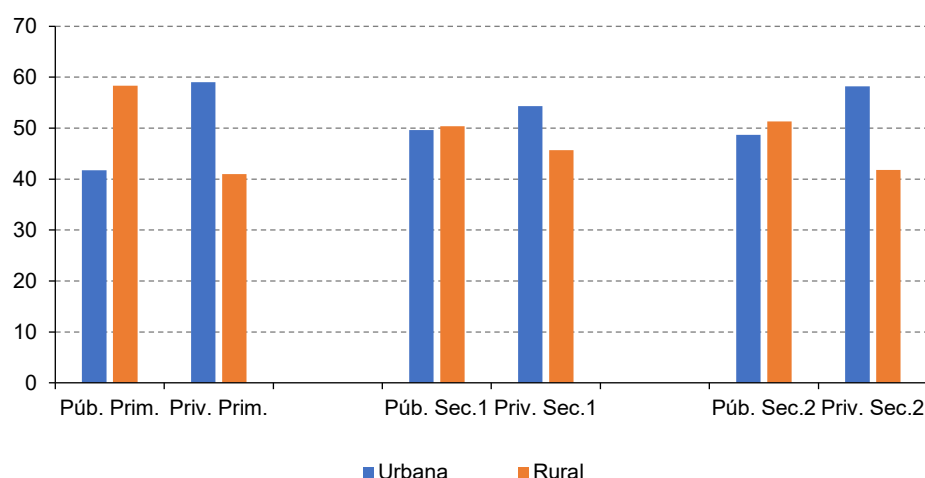
Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (UNESCO), UIS.Stat Data Centre [base de datos en línea] <http://data.uis.unesco.org>.

Nota: Datos de 2015, con excepción de datos sobre educación rural y urbana en México, que son de 2018.

e) La educación privada y las brechas verticales

Evaluaciones basadas en estudios rigurosos han detectado que en numerosos países la educación privada tiende a localizarse en áreas urbanas o metropolitanas, a favorecer más la educación de hombres que de mujeres, a contribuir menos que la educación pública a la expansión de la educación universal y a no incorporar a alumnos provenientes de familias pobres (Ashley y otros, 2014; Smith y Joshi, 2016, y Akmal, Crawford y Hares, 2019). La comparación de la cobertura de la educación pública y privada en Guatemala confirma que la segunda tiende a concentrarse en áreas urbanas (véase el gráfico VI.6). La educación pública tuvo una cobertura mayor o casi igual en el área rural que en el área urbana en todos los niveles. La misma conclusión se obtiene de la información, más agregada de El Salvador y Honduras (véase el cuadro VI.12). En cambio, la cobertura de mujeres, a diferencia de lo que sucede en otros países, especialmente africanos, se hallaba por encima del 50% de la cobertura total en la educación privada, superando levemente la del sector público.

Gráfico VI.6
Guatemala: cobertura urbana y rural de la educación pública y privada, 2019
 (En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Instituto Nacional de Estadística (INE), Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos 1, Guatemala, 2019; Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS)/Instituto Nacional de Estadística (INE)/Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN), *Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil 2014-2015: informe final*, Guatemala, enero de 2017 [en línea] https://www.ine.gob.gt/images/2017/encuestas/ensmi2014_2015.pdf.

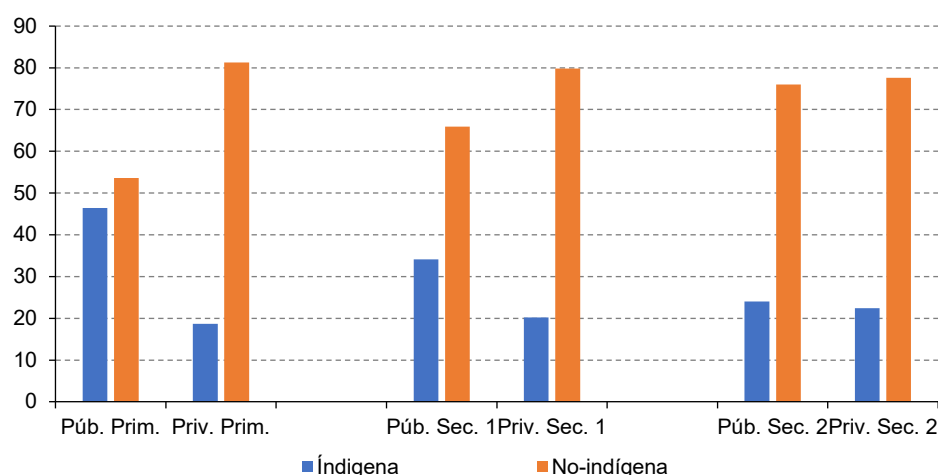
Cuadro VI.12
Países seleccionados: cobertura de educación por tipo de educación, zona de residencia y quintil de ingresos, 2019
 (En porcentajes)

	El Salvador		Honduras	
	Privado	Público	Privado	Público
Rural	10	45,7	8,9	44,7
Mujeres	50,3	49,4	51,2	49,3
Q1	3,5	20,7	3,2	24,7
Q2	10,3	23,4	5,3	26
Q3	15,2	22,5	17,9	21,1
Q4	26	19,6	27,5	18,4
Q5	45	13,7	46,1	9,9

Fuente: Elaboración propia sobre la base de las encuestas de hogares de propósitos múltiples en El Salvador y Honduras, para 2019. Ministerio de Salud-Instituto Nacional de Salud/Dirección General de Estadísticas y Censos (DIGESTYC)/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), *Encuesta Nacional de Salud (ENS) 2014 - Encuesta de Indicadores Múltiples por Conglomerados 2014, resultados principales*, San Salvador, El Salvador, abril de 2015 [en línea] https://mics-surveys-prod.s3.amazonaws.com/MICS5/Latin%20America%20and%20Caribbean/El%20Salvador/2014/Key%20findings/El%20Salvador%202014%20MICS%20KFR_Spanish.pdf; Secretaría de Salud (SS)/Instituto Nacional de Estadística (INE)/ICF International, *Honduras ENDESA: Encuesta Nacional de Salud y Demografía 2011-2012: informe resumen*, Tegucigalpa, Honduras, 2013 [en línea] <https://www.ine.gob.hn/images/Productos%20ine/endesa/Informe%20Resumen%20ENDESA.pdf>.

La desigual cobertura rural por parte del sector privado tiende a reproducirse en el caso de la cobertura de indígenas y no indígenas en Guatemala, pero con dos variantes. Primero, la brecha entre la atención del sector público y privado era significativamente mayor en la primaria, cuando alcanzaba casi 30 puntos porcentuales de diferencia (véase el gráfico VI.7). La proporción de la población indígena atendida por la educación pública (46,4%) correspondía aproximadamente a la proporción de población indígena que el censo de 2018 registró, mientras que la cubierta por la educación privada era menos de la mitad (18,7%). Segundo, la diferencia con el sector público se reduce en la secundaria, especialmente en el segundo ciclo —donde las proporciones atendidas eran equivalentes— y con una proporción de la población indígena atendida (en torno al 20%) tanto por el sector privado como público muy por debajo de su ponderación demográfica en Guatemala.

Gráfico VI.7
Guatemala: cobertura de la educación pública y privada, según origen étnico indígena, 2019
 (En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Instituto Nacional de Estadística (INE), Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos 1-2019, Guatemala, 2019 [en línea] <https://www.ine.gob.gt/sistema/uploads/2020/01/15/202001151726176jUXYrCteX8JWZUbSn6B6fCXUXaZQ78F.pdf>.

La información disponible sobre la educación correspondiente a diversos estratos socioeconómicos confirma la menor propensión de la educación privada a atender a estudiantes de las familias más pobres, tanto en Guatemala como en El Salvador y Honduras (véase el cuadro VI.13). Para que hubiera una distribución equitativa los porcentajes de atención en cada quintil tendrían que alcanzar un 20%, pero lo que se observa es una cobertura de la educación privada que corresponde a un patrón regresivo de atención.

Cuadro VI.13
Guatemala: cobertura de la educación pública y privada por quintil, 2019
 (En porcentajes)

Q	Primaria		Secundaria primer ciclo		Secundaria segundo ciclo	
	Público	Privado	Público	Privado	Público	Privado
1	24,3	3,7	14,8	8,2	6,2	7,2
2	26,4	7,8	23,8	16	20,3	10,6
3	22,1	17,1	21,9	19,1	16,8	19,7
4	17	26	22,7	22,7	30,4	23,7
5	10,2	45,3	16,8	34,1	26,3	38,9
Total	100	100	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Instituto Nacional de Estadística (INE), Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos 1-2019, Guatemala, 2019 [en línea] <https://www.ine.gob.gt/encuesta-nacional-de-empleo-e-ingresos/>.

f) Igualdad de género y la cobertura de la educación

Entre 2000 y 2018 se obtuvieron avances a favor de la igualdad de género en la educación en los tres países centroamericanos y en México. Los países centroamericanos favorecieron la inscripción de niñas en primaria, pero sin que el ascenso fuera mayor que en el caso de los hombres. México fue el país que más se adelantó en asegurar la equidad de género en preprimaria y secundaria, dado que en primaria se había acercado en años previos a una cobertura masculina y femenina del 100%. En 2018-2019, la cobertura educativa de las mujeres era superior a la de los hombres casi en todos los niveles y países (véase el cuadro VI.14). Además de México, Honduras destacó con cifras especialmente altas a favor de las mujeres, mientras que Guatemala fue la excepción, con una cobertura superior de hombres en primaria y secundaria.

Cuadro VI.14
Países seleccionados: cobertura de la educación preprimaria, primaria y secundaria entre mujeres y hombres,
2018-2019
(En porcentajes)

	El Salvador	Guatemala	Honduras	México
Mujeres				
Preprimaria	81,1	84,3	77,9	100
Primaria completa	91,4	80,8	90,1	98,3
Secundaria básica completa	75,1	51	56	89,7
Secundaria superior completa	60,2	35,9	42,9	60,8
Hombres				
Preprimaria	79	83,5	75,9	98,1
Primaria	88,1	82,5	84	97,5
Secundaria básica	75	53,7	50,7	87,4
Secundaria superior	58,1	36,6	32,5	56,6

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), UIS.Stat Data Centre [base de datos en línea] <http://data.uis.unesco.org>.

g) Género y brecha de aprendizaje

En México, Honduras y Guatemala en 2013 y 2015, las proporciones de las y los niños que dominaban la lectura y las matemáticas en segundo y tercer grado eran similares y superiores a las que prevalecían entre los jóvenes que completaban la primaria o la secundaria básica. El aprendizaje de los niños se deteriora a medida que avanzan a grados superiores. Las mujeres tienen un mejor dominio de la lectura, mientras que los hombres lo tienen en las matemáticas. Esta situación es similar a la que exhiben otros países, tanto desarrollados como en desarrollo.

8. La incidencia de determinantes intermedios

El Banco Mundial considera que el aumento del gasto público no necesariamente contribuye al aprendizaje cuando aquel no se asigna de manera equitativa, los recursos no llegan a las escuelas o se utilizan para otros propósitos. Las decisiones sobre el gasto público no están alineadas con el aprendizaje, los organismos gubernamentales no tienen la capacidad de utilizar los fondos de manera efectiva o el gasto público sustituye al gasto privado de manera que no genera un efecto neto adicional (Banco Mundial, 2018).

En el marco conceptual propuesto en este trabajo se adopta un enfoque más amplio, orientado a complementar el efecto de los determinantes estructurales, identificados previamente, con variables intermedias ya mencionadas (Solar, 2010). Dado que estas variables son más próximas a la población estudiada, se capta la forma en que inciden en los resultados de cobertura educativa y aprendizaje. Con su aplicación se puede mediatizar el impacto del gasto público, ampliándolo o reduciéndolo, contribuyendo o no a su uso óptimo. Esos condicionantes del impacto del gasto público incluyen características individuales como la salud, el contexto familiar y comunitario y el funcionamiento del sistema educativo.

a) Contexto individual, familiar y comunitario

Las encuestas PISA-D¹⁰ y PISA (OCDE, 2018) contienen ciertos indicadores de variables intermedias para Guatemala, Honduras y México, incluyendo algunos de carácter comunitario o familiar, que contribuyen a identificar hechos estilizados. Así, el sentido de pertenencia a las escuelas tiende a ser alto en Honduras (92,5% de alumnos se identifican con su escuela) y Guatemala (90,3%), en contraste con porcentajes menores en México (76,1%) y los miembros de la OCDE en general (73,0%).

En otros ámbitos, las desventajas de Guatemala y Honduras son evidentes. El apoyo familiar es limitado: padres que nunca o casi nunca discuten con los hijos sus resultados escolares representan casi la mitad del total (47,1% en Guatemala y 44,8% en Honduras), en comparación con una tercera parte en otros países en desarrollo evaluados por PISA-D. Es probable que la falta de educación formal de los

¹⁰ Véase [en línea] https://www.oecd.org/pisa/pisa-for-development/PISA_D_Resultados_en_Foco.pdf. PISA-D (Pisa para el Desarrollo), es una evaluación de la OCDE diseñada para países de ingresos bajos a medios.

padres refuerce este fenómeno: Adelman y Székely (2016) sostienen que la inscripción escolar en la secundaria está negativamente relacionada con el nivel de educación en el hogar, que ha sido más bajo en Guatemala y Honduras que en México y El Salvador.

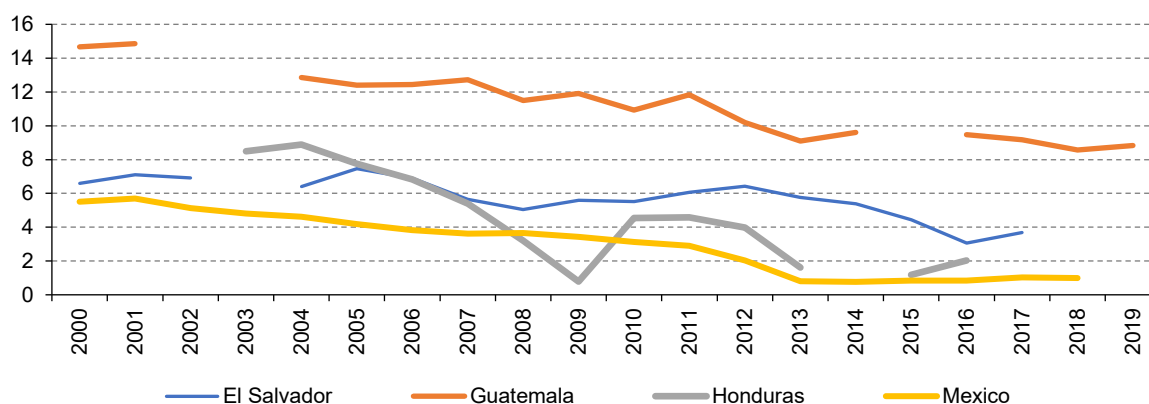
La dimensión territorial puede ser determinante. Adelman y Székely (2016) demuestran que en El Salvador las condiciones de oferta de la educación, y específicamente la disponibilidad de escuelas, incide de manera importante en la inscripción escolar, de modo que en áreas con menor presencia de escuelas la inscripción es menor. Otros estudios han confirmado que es una intervención educativa de efectos positivos (Glewwe y otros, 2021). Queda por determinar en qué medida son negativas las condiciones en las escuelas. Según los datos de PISA-D (OCDE, 2018), las escuelas que contaban con condiciones adecuadas de plomería hacia 2016-2017 alcanzaban solamente el 34,7% del total en Honduras y el 41,5% en Guatemala¹¹. Las condiciones comunitarias y territoriales como determinantes de la educación en estos países es otro tema que requiere más investigación.

b) El sistema educativo

De acuerdo con los datos de PISA-D la relación estudiante/maestro en Guatemala y Honduras (23) ha sido equivalente al promedio de América Latina (22), sin variaciones importantes entre el área rural y urbana, aun cuando se ubicó muy por debajo de la existente en países de la OCDE (13). Ha existido cierta precariedad en la situación de los docentes como resultado de no poseer contratos permanentes en la mitad de los casos en Guatemala (solo el 50,8% del total de maestros contratados eran permanentes en 2017) y en una tercera parte en Honduras (69,3% eran permanentes), en contraste con el 81,3% de docentes permanentes en otros países en desarrollo evaluados, según los datos de PISA-D. A lo anterior se agrega el ausentismo, un problema ampliamente reconocido en numerosos países (Chaudhury y otros, 2006). En el presente estudio solamente se contó con estadísticas sobre este tema para Guatemala y Honduras, derivado de las pruebas PISA-D.

La ausencia completa ha sido especialmente alta en la educación pública en Honduras (34,6%) seguido de la educación privada de Guatemala (25,7%), no muy diferente a otros países en desarrollo contenidos en la base de datos PISA-D. Este nivel de ausencia repercute en que parte de los recursos asignados a la educación se “fugan” por la vía de horas de enseñanza que no se suministran, lo cual estaría afectando el aprendizaje más que la cobertura, y sería una explicación adicional de la educación sin aprendizaje señalada previamente. Finalmente, un indicador del entorno educativo y de la eficiencia con que se utilizan los recursos es la tasa de repetición, que se ha reducido en la primaria en los cuatro países estudiados (véase el gráfico VI.8), pero con diferencias importantes, reflejadas en tasas particularmente altas que persisten en Guatemala a pesar de la tendencia decreciente.

Gráfico VI.8
Países seleccionados: tasa de repetición en educación primaria. 2000-2019
(En porcentajes)

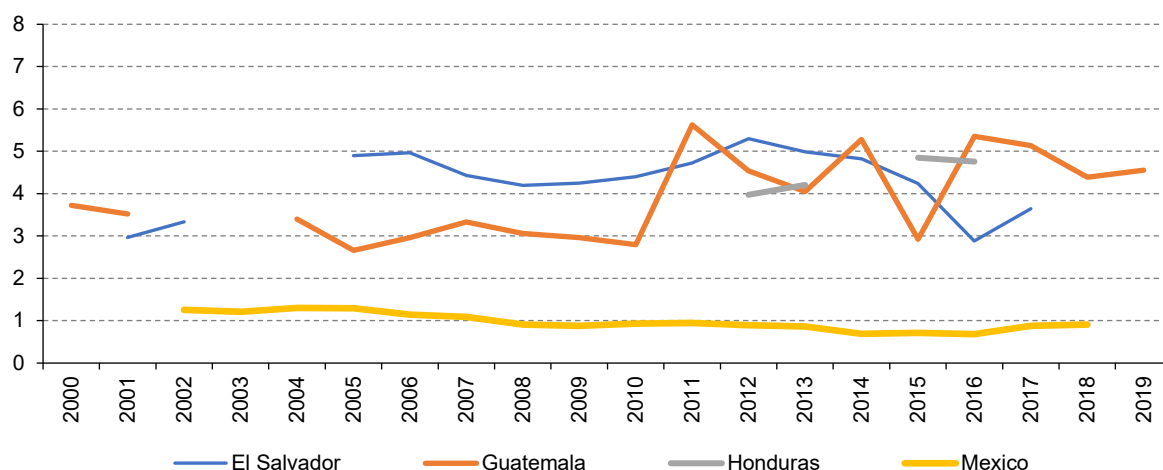


Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), UIS.Stat Data Centre [base de datos en línea] <http://data.uis.unesco.org>.

¹¹ Ello está vinculado al tema de acceso a agua, saneamiento e higiene, correspondiente al ODS 6, con posible incidencia sobre la salud y, por consiguiente, sobre la educación.

Las dificultades de avanzar con el aumento de la cobertura y la mejora de la enseñanza en la secundaria se reflejan en una tasa de repetición que ha sido mayor en los tres países centroamericanos, y con una reducción menos pronunciada que en la educación primaria (véase el gráfico VI.9). En este caso no es evidente una tendencia decreciente en los países centroamericanos, que mantienen una brecha con México.

Gráfico VI.9
Países seleccionados: tasa de repetición en educación secundaria, 2000-2019
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), UIS.Stat Data Centre [base de datos en línea] <http://data.uis.unesco.org>.

C. Gasto público y brechas en salud

1. El gasto público y privado en salud

A diferencia de lo que ocurre en educación, el peso del gasto privado en la salud ha sido superior al gasto público en Guatemala y Honduras, con un nivel inferior pero muy significativo en México y en El Salvador. El gasto público (como proporción del PIB) se acrecentó en El Salvador, Guatemala y México entre 2000 y 2019, pero solamente en El Salvador contribuyó a sustituir al gasto privado (como proporción del PIB), específicamente al gasto de bolsillo.

Guatemala y Honduras se hallaban en 2019 entre los países con mayores niveles de gasto de bolsillo (como proporción del PIB) en el mundo¹². La relación inversa entre gasto público y gasto de bolsillo¹³ ha significado que también se caracterizaron por un menor gasto público como proporción del PIB, similar al de México; mientras que en El Salvador el gasto público era significativamente mayor y el gasto de bolsillo claramente menor que en los otros tres países. Fan y Savedoff (2014) constataron que la proporción de gastos de bolsillo ha tenido una relación inversa con la capacidad fiscal de los países, medido como la proporción del PIB que corresponde al gasto público. Ello es congruente con la reducida capacidad fiscal de Guatemala, Honduras y México. Solo El Salvador logró mantener una tendencia levemente decreciente de gasto de bolsillo que, como se indicó, puede asociarse con el aumento de gasto público en salud durante las dos últimas décadas.

¹² Número de observaciones: 85; coeficiente de correlación de Pearson: -0,72; p-valor: 0,0000.

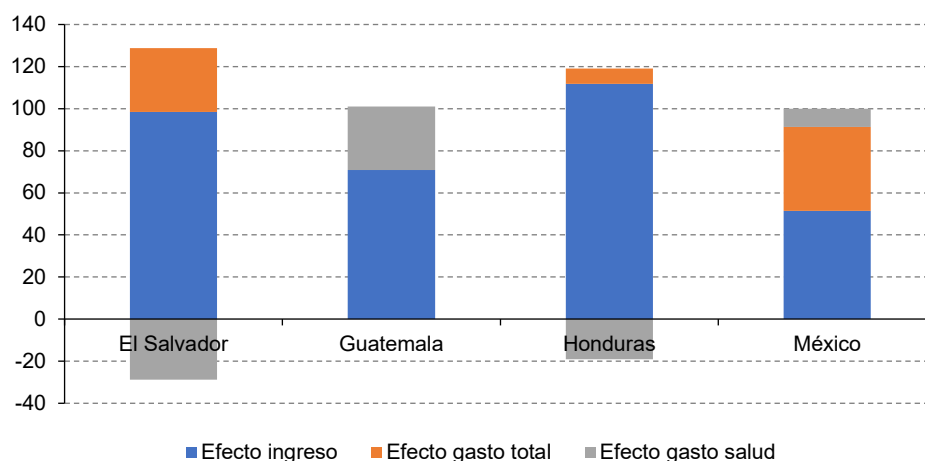
¹³ Además, se calculó una relación negativa estadísticamente significativa (coeficiente de correlación -0,298 y p=0,006) entre el total de gasto público y el total de gasto privado, cada uno como proporción del PIB.

2. Gasto público en salud por habitante

El nivel más alto del PIB por habitante en México ha determinado que una proporción equivalente del PIB dedicada al gasto en salud diera lugar a un mayor nivel de gasto en salud por habitante en comparación con los tres países centroamericanos, aun cuando esta brecha se haya reducido después de 2013. En este país se registró un aumento del gasto en salud por persona durante la primera década, seguida de una reducción durante la segunda, aunque al comparar 2000 con 2018, se evidencia un leve aumento (neto) de este¹⁴. En Guatemala y El Salvador se duplicó el gasto en salud por habitante (en dólares corrientes) entre 2000 y 2019, mientras que en Honduras y México tendió a estancarse, especialmente durante la segunda década de este siglo.

Al descomponer las causas del crecimiento del gasto público per cápita destinado a la salud de acuerdo con la metodología de Das Gupta (1993) y Chao y otros (2018), y como en el caso de la educación, el aumento del ingreso (PIB per cápita) fue su determinante más importante en los cuatro países entre 2000 y 2019 (véase el gráfico VI.10). Fue virtualmente la única causa del aumento del gasto por persona en Honduras. En El Salvador y Guatemala, los países con un mayor crecimiento del gasto en salud por habitante se dieron efectos complementarios diferentes. Como en el caso de la educación, predominó como segundo efecto de importancia el aumento de la proporción del presupuesto total dentro del PIB, especialmente importante en El Salvador y México, que reflejaría el correspondiente fortalecimiento (relativo) de la capacidad fiscal en cada país. Solo en Guatemala se elevó la proporción del presupuesto dedicado a la salud, que fue marginal en el caso de México.

Gráfico VI.10
Países seleccionados: efecto del cambio del ingreso por habitante, gasto en salud y del gasto público total en el aumento del gasto pública en salud per cápita, 2000-2019



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de la metodología de Das Gupta (1993) aplicada por Chao (2018), a partir de datos del Banco Mundial, FMI y UNESCO. P. Das Gupta, *Standardization and Decomposition of Rates: A User's Manual*, U.S. Bureau of the Census, Current Population Reports, Series P23-186, U.S. Government Printing Office, Washington, D.C., 1993; F. Chao y otros (2018), "Web appendix, National and regional under-5 mortality rate by economic status for low-income and middle-income countries: a systematic assessment", *The Lancet Global Health*, vol. 6, N° 5.

3. Brechas horizontales de salud y de recursos

a) Tasas de mortalidad

Las metas de los ODS correspondientes a las tres tasas de mortalidad (materna, de la niñez y neonatal), se habían alcanzado (2017 o 2019) en los cuatro países, con la excepción de la mortalidad materna en el caso de Guatemala. Utilizar el índice de avance para medir el progreso no tiene mayor utilidad en este

¹⁴ El gasto público total como proporción del PIB aumentó del 20,3% en 2000 al 27,7% en 2010 y luego se redujo al 26,0% en 2018, según datos del Banco Mundial. Esta fue la principal explicación de la caída del gasto en salud per cápita en México durante la segunda década de este siglo.

contexto. Por otra parte, la comparación con uno de los países del hemisferio occidental con mejores indicadores de salud, el Canadá, pone en evidencia un rezago más amplio de los cuatro países.

b) Brechas de desnutrición crónica

Según la tesis de Longhi y del Castillo (2017), la pobreza estructural contribuye a que se combinen de manera sistémica infecciones diarreicas o respiratorias agudas que, junto con la desnutrición de los niños, tiende a convertirse en la principal causa de su muerte. Varias razones adicionales, como la contribución de la nutrición a la salud, los costos económicos y sociales de la desnutrición y el conocimiento de diversas acciones concretas que son costo-efectivas, justifican colocar la reducción de la desnutrición dentro del marco de la atención básica de la salud (Banco Mundial, 2022). Alrededor de 2015, existían niveles de desnutrición infantil importantes en los cuatro países objeto de estudio, especialmente en los centroamericanos. Puesto que la meta es reducir a cero la desnutrición, su tasa equivale a la brecha que aún persiste.

c) Brechas de recursos para atender la mortalidad y la desnutrición

La evidencia sugiere que existe una relación positiva entre el gasto público en salud por persona y la reducción de la mortalidad, una vez que se han superado problemas econométricos como los de causalidad inversa y sesgo por variables omitidas (Moreno-Serra y Smith, 2015; Bokhari, Gai y Gottret, 2007; Nixon y Ulmann, 2006). Además, existe evidencia de que el mayor gasto de bolsillo puede estar asociado a niveles de mortalidad más altos (Moreno-Serra y Smith, 2015).

La existencia de una relación cercana se manifiesta con la fuerte correlación¹⁵ observada en 2019 entre la mortalidad infantil y el gasto público en salud¹⁶. Los cuatro países objeto de estudio están por debajo de la línea de correlación, lo cual sugiere como hecho estilizado una efectividad algo mayor del gasto en salud con relación a la mortalidad infantil en estos países cuando se compara con el promedio mundial. Partiendo de la correlación entre PIB per cápita y gasto en salud por habitante a nivel mundial en 2000 y 2019, se estimó la brecha entre el gasto en salud por habitante observado y el gasto que tendrían en cada uno de los cuatro países objeto de estudio si su gasto correspondiera a la correlación mundial (promedio) entre PIB y gasto en salud (véase el cuadro VI.15). Como puede observarse, esta brecha (fiscal) se amplió en los cuatro países entre 2000 y 2019, y la brecha relativamente mayor (como proporción del gasto observado) ocurrió en Guatemala y la menor en El Salvador.

Cuadro VI.15
Países seleccionados: gasto público de salud por persona, dato observado y brecha estimada, 2000 y 2019
(PIB per cápita PPP, dólares actuales internacionales)

	2000		2019	
	Observado	Brecha	Observado	Brecha
El Salvador	272,3	-88,6	416,9	-137,4
Guatemala	135,7	-254,1	203,3	-343,3
Honduras	139,7	-82,9	170,6	-191,7
México	439,7	-458,9	547,8	-655,9

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos del Banco Mundial, Base de datos libre, "Domestic general government expenditure per capita, PPP" [base de datos en línea] <https://datos.bancomundial.org/indicador/SH.XPD.GHED.PP.CD>.

4. Brechas verticales de salud y de recursos

a) El gasto en salud no ha sido progresivo

A diferencia del gasto en educación, los datos disponibles sobre la asignación de la salud según deciles han mostrado un impacto más regresivo, sin beneficiar más que proporcionalmente a estratos de menores ingresos. La primera conclusión importante que se deriva de lo anterior es que se ha limitado la capacidad del gasto público para reducir las brechas estructurales en el ámbito de la salud entre

¹⁵ Coeficiente de correlación -0,5994887 y valor-p = 0,000.

¹⁶ Número de observaciones: 53; coeficiente de correlación de Pearson: -0,59; p-valor: 0,0000.

distintos estratos socioeconómicos. La segunda conclusión es que el gasto en salud se ha revelado más regresivo en el área urbana que en el área rural, lo cual es congruente con la existencia de gastos del seguro social que atienden preferentemente al sector formal, en particular en los países centroamericanos. El hecho de que en México no existan grandes diferencias entre la regresividad o progresividad del gasto en salud en las áreas rural y urbana estaría reflejando una mayor cobertura de la seguridad social, con una mayor inclusión de la población rural.

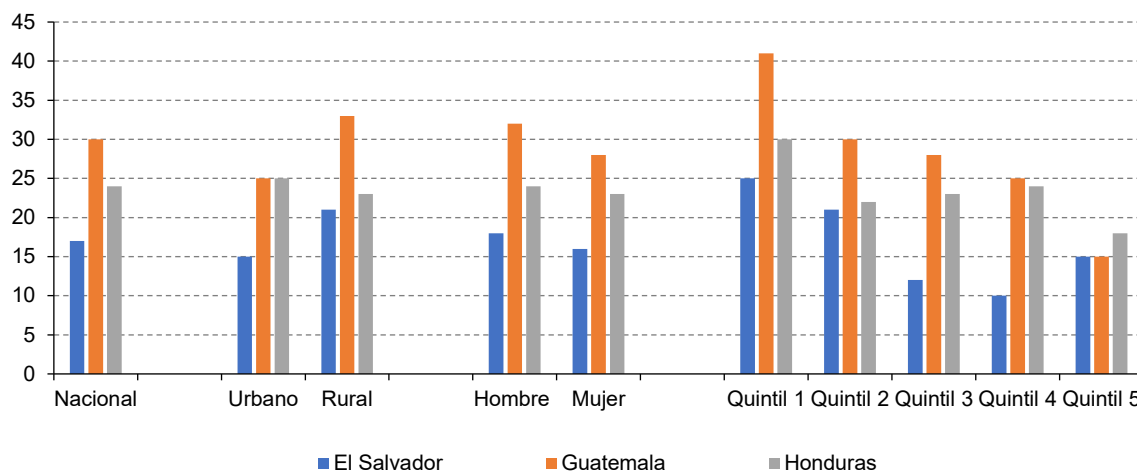
b) El gasto público en salud por persona

De acuerdo con la información disponible (2014), y al establecer como parámetro que el gasto en salud por persona en áreas rurales es igual a 1, es posible concluir que en México el gasto por persona en el área urbana fue equivalente al 91% del gasto en el área rural. Al contrario, en los tres países centroamericanos el gasto en salud pública por habitante fue mayor en áreas urbanas, en lo que se destaca el caso de Guatemala (2014), donde casi duplica el valor que tenía en áreas rurales. La brecha del gasto entre las áreas urbanas y rurales en cada país es congruente con las mayores brechas entre áreas urbanas y rurales en la cobertura de servicios de salud, como se verá más adelante.

c) La mortalidad infantil y de la niñez y la pobreza estructural

El rasgo común de los datos de mortalidad infantil (muerte de un infante que ocurre entre el nacimiento y el primer año) de El Salvador, Guatemala y Honduras es que a menores niveles de ingreso (quintiles inferiores) mayor ha sido la mortalidad (véase el gráfico VI.11). No se han encontrado datos equivalentes para México por quintil. Guatemala, con la tasa de mortalidad infantil más alta, muestra una mayor mortalidad infantil en el área rural, lo cual también ocurre en El Salvador, aunque no en Honduras.

Gráfico VI.11
El Salvador, Guatemala y Honduras: tasas de mortalidad infantil, 2012-2014



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Instituto Nacional de Estadística (INE), *Encuesta Nacional de Demografía y Salud (ENDESA 2011-2012) de Honduras*, 2013; Instituto Nacional de Salud (INS), *Encuesta Nacional de Salud, ENS 2014*, El Salvador, 2014 y Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS)/Instituto Nacional de Estadística (INE)/Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN), *Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil, ENSMI 2014-2015 de Guatemala*, 2017; Secretaría de Salud (SS)/Instituto Nacional de Estadística (INE)/ICF International, *ENDESA: Encuesta Nacional de Salud y Demografía 2011-2012: informe resumen*, Tegucigalpa, Honduras, 2013 [en línea] <https://www.ine.gob.hn/images/Productos%20ine/endesa/Informe%20Resumen%20ENDESA.pdf>, Ministerio de Salud-Instituto Nacional de Salud/DIGESTYC/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), *Encuesta Nacional de Salud (ENS) 2014 - Encuesta de Indicadores Múltiples por Conglomerados 2014, Resultados Principales*, San Salvador, El Salvador, 2015 [en línea], https://mics-surveys-prod.s3.amazonaws.com/MICS5/Latin%20America%20and%20Caribbean/El%20Salvador/2014/Key%20findings/El%20Salvador%202014%20MICS%20KFR_Spanish.pdf; Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS)/Instituto Nacional de Estadística (INE)/ICF International, *Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil 2014-2015: informe final*, Guatemala [en línea] https://www.ine.gob.gt/images/2017/encuestas/ensmi2014_2015.pdf.

Entre 2000 y 2016, El Salvador y Honduras lograron reducir significativamente la mortalidad infantil, cumpliendo con la meta de los ODS, mientras que eso no ocurrió en Guatemala. Además, se advierte una trayectoria de avance en los tres países, con mayor adelanto en los quintiles más pobres. El hecho de que en El Salvador haya sido bastante más alto el avance en todos los deciles, refuerza la hipótesis de que el desplazamiento del gasto de bolsillo por el gasto público haya podido asegurar un acceso más uniforme a servicios básicos de salud.

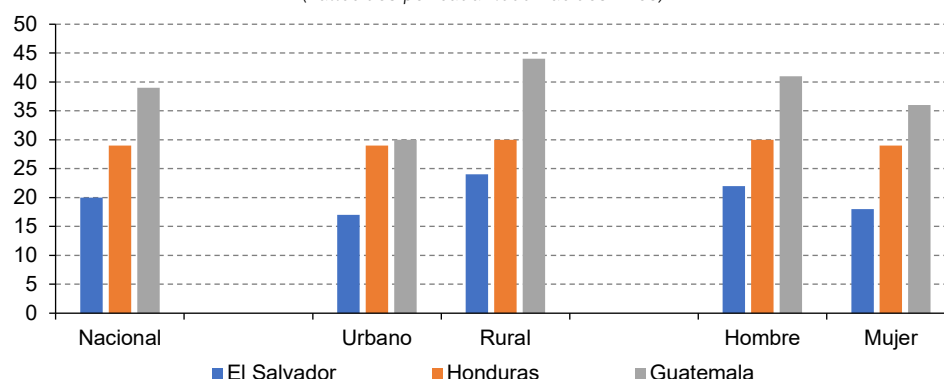
Cuadro VI.16
El Salvador, Guatemala y Honduras: avances en la reducción de la mortalidad de la niñez (menores de 5 años), entre 2000 y 2018-2019
(Índice de avance)

Q	El Salvador	Guatemala	Honduras
1	270,9	94,5	201,6
2	245,6	101,1	166,7
3	211,4	90,1	142,9
4	184,8	77,2	119,8
5	143,0	58,5	84,1
Promedio	211,1	84,3	143,0

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Chao y otros (2018), aplicando el Índice de Avance. F. Chao y otros, "Web appendix, National and regional under-5 mortality rate by economic status for low-income and middle-income countries: a systematic assessment", *Lancet Global Health*, vol. 6, N° 5, 2018.

Persistían diferencias entre los quintiles en los tres países, con niveles más bajos de mortalidad en los quintiles de mayores ingresos. También se observa una incidencia más categórica de la distribución del ingreso que de la ruralidad como condicionantes (véase el gráfico VI.12), similar al señalado en relación con la mortalidad infantil y en la educación. Vuelve a manifestarse una situación más favorable en El Salvador, seguido por Honduras y luego por Guatemala. Es congruente con un mayor gasto público en salud por persona en El Salvador, un gasto más progresivo en Honduras y un menor gasto por persona en el área rural en Guatemala.

Gráfico VI.12
El Salvador, Guatemala y Honduras: mortalidad de la niñez (menores de 5 años), 2012-2014
(Fallecidos por cada 1.000 nacidos vivos)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Instituto Nacional de Estadística (INE), *Encuesta Nacional de Demografía y Salud (ENDESA 2011-2012) de Honduras*, 2013; Instituto Nacional de Salud (INS), *Encuesta Nacional de Salud, ENS 2014*, El Salvador, 2014 y Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS)/Instituto Nacional de Estadística (INE)/Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN), *Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil, ENSMI 2014-2015 de Guatemala*, 2017; Secretaría de Salud (SS)/Instituto Nacional de Estadística (INE)/ICF International, *ENDESA: Encuesta Nacional de Salud y Demografía 2011-2012: informe resumen*, Tegucigalpa, Honduras, 2013 [en línea] <https://www.ine.gov.hn/images/Productos%20ine/endesa/Informe%20Resumen%20ENDESA.pdf>; Ministerio de Salud-Instituto Nacional de Salud/DIGESTYC/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), *Encuesta Nacional de Salud (ENS) 2014 - Encuesta de Indicadores Múltiples por Conglomerados 2014, Resultados Principales*, San Salvador, El Salvador, 2015 [en línea], https://mics-surveys-prod.s3.amazonaws.com/MICS5/Latin%20America%20and%20Caribbean/El%20Salvador/2014/Key%20findings/El%20Salvador%202014%20MICS%20KFR_Spanish.pdf; Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS)/Instituto Nacional de Estadística (INE)/ICF International, *Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil 2014-2015: informe final*, Guatemala [en línea] https://www.ine.gov.gt/images/2017/encuestas/ensmi2014_2015.pdf.

Estas características del gasto de los tres países centroamericanos, unido a un gasto por persona significativamente mayor y de impacto proporcional (ni progresivo ni regresivo) en México, contribuye a explicar las diferencias de mortalidad en estos países y son congruentes con las desiguales capacidades fiscales de los estados destacadas inicialmente. Las diferencias de sexo no parecen ser significativas con relación a la mortalidad de menores de 5 años. Las brechas entre área urbana y rural, y entre quintiles, son también más amplias en Guatemala que en los otros dos países, lo cual apunta a la desigualdad, insuficientemente compensada por la acción pública, como una de las causas de la situación menos favorable de este país.

d) La calidad de la atención prenatal y de partos ha adquirido creciente importancia

En México, aunque el 98,4% de las mujeres encuestadas tuvo acceso a atención prenatal (de acuerdo con la Encuesta de Salud y Nutrición, ENSANUT, 2012), solo el 71,5% recibió una atención adecuada¹⁷. Se detectaron brechas en términos socioeconómicos y geográficos, y los estados con menor cobertura adecuada también presentan las tasas más altas de mortalidad materna. Por otra parte, casi la mitad de las mujeres indígenas (43,8%) y de las mujeres en el área rural (47,9%) en México, así como la gran mayoría (72,4%) de mujeres en el tercil más pobre, no recibieron atención alguna. Ello contrasta con la situación bastante más favorable de mujeres en el segundo y tercer tercil de ingreso y en las áreas urbanas, que habían recibido atención, ya sea la que se calificó como adecuada o inadecuada (véase el cuadro VI.17).

Cuadro VI.17
México: grado de atención de prenatal recibido por mujeres, 2012
(En porcentajes de mujeres en cada categoría)

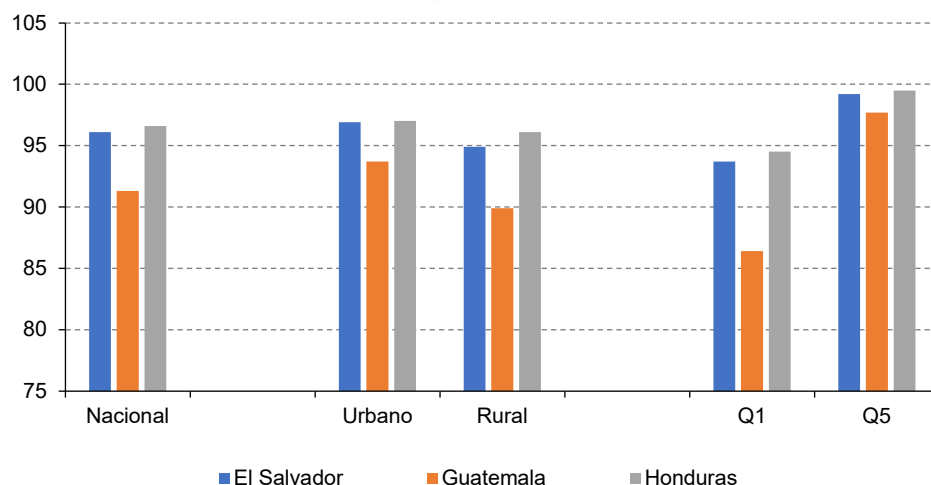
	Sin atención	Inadecuada	Adecuada
Indígena	43,8	12,1	7,9
Primer tercil	72,4	42,5	29,9
Segundo tercil	17,8	33,4	32,8
Tercer tercil	23,4	24,1	37,2
Rural	47,9	25,5	21,6
Urbano	15,4	23,3	19,2
Metropolitano	36,7	51,2	59,3

Fuente: I. Heredia-Pi y otros, “Measuring the adequacy of antenatal health care: a national cross-sectional study in Mexico”, Bulletin of the World Health Organization, vol. 94, N° 6, 2016 [en línea] <https://doi.org/10.2471/BLT.15.168302>.

Aunque no se cuenta con estudios similares acerca de la calidad de la atención prenatal en los países centroamericanos, su cobertura muestra ciertas brechas entre área rural y urbana, entre el quintil más pobre y el más rico, y entre Guatemala y los otros dos países, pero son brechas que no superan los 10 puntos porcentuales (véase el gráfico VI.13). El análisis de las brechas verticales surgidas de diferentes coberturas de nacimientos atendidos por profesionales especializados en la salud coincide con la distinción entre la mayor capacidad del Estado en México y El Salvador, por un lado, y la menor de Guatemala y Honduras por otro (véase el gráfico VI.14).

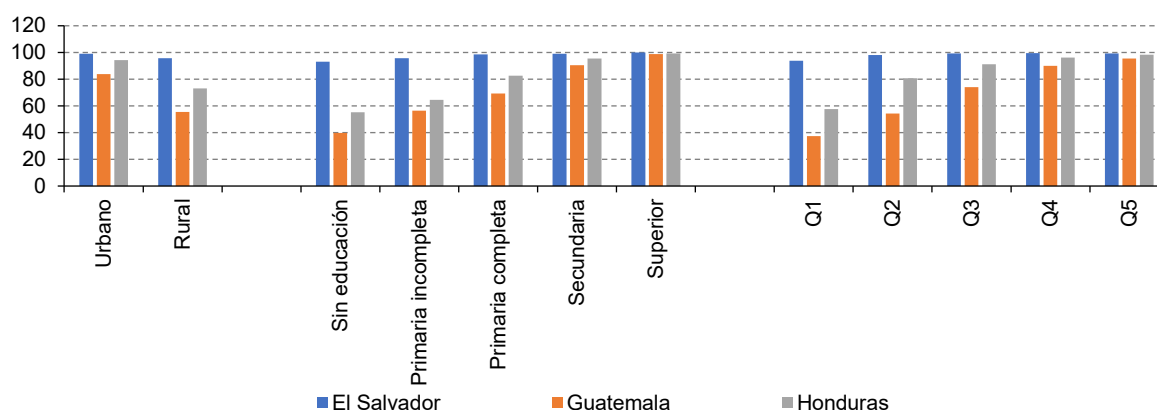
¹⁷ Para clasificar atención como adecuada se tomó en cuenta si se analizaba el peso, talla, presión arterial, orina, sangre, se vacunaba contra el tétanos y se prescribía ácido fólico y micronutrientes

Gráfico VI.13
Países seleccionados: cobertura de la atención, varios años
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Instituto Nacional de Estadística (INE), *Encuesta Nacional de Demografía y Salud (ENDESA 2011-2012) de Honduras*, 2013; Instituto Nacional de Salud (INS), *Encuesta Nacional de Salud, ENS 2014*, El Salvador, 2014 y Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS)/Instituto Nacional de Estadística (INE)/Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN), *Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil, ENSMI 2014-2015 de Guatemala*, 2017; Secretaría de Salud (SS)/Instituto Nacional de Estadística (INE)/ICF International, *ENDESA: Encuesta Nacional de Salud y Demografía 2011-2012: informe resumen*, Tegucigalpa, Honduras, 2013 [en línea] <https://www.ine.gob.hn/images/Productos%20ine/endesa/Informe%20Resumen%20ENDESA.pdf>, Ministerio de Salud-Instituto Nacional de Salud/DIGESTYC/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), *Encuesta Nacional de Salud (ENS) 2014 - Encuesta de Indicadores Múltiples por Conglomerados 2014, Resultados Principales*, San Salvador, El Salvador, 2015 [en línea], https://mics-surveys-prod.s3.amazonaws.com/MICS5/Latin%20America%20and%20Caribbean/El%20Salvador/2014/Key%20findings/El%20Salvador%202014%20MICS%20KFR_Spanish.pdf; Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS)/Instituto Nacional de Estadística (INE)/ICF International, *Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil 2014-2015: informe final*, Guatemala [en línea] https://www.ine.gob.gt/images/2017/encuestas/ensmi2014_2015.pdf.

Gráfico VI.14
Países seleccionados: nacimientos atendidos por profesionales especializados en salud, varios años
(En porcentajes)



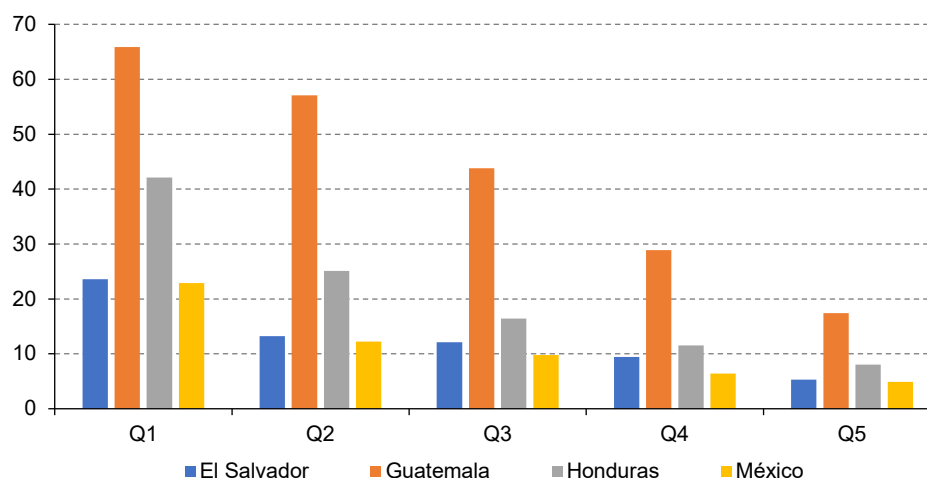
Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Instituto Nacional de Estadística (INE), *Encuesta Nacional de Demografía y Salud (ENDESA 2011-2012) de Honduras*, 2013; Instituto Nacional de Salud (INS), *Encuesta Nacional de Salud, ENS 2014*, El Salvador, 2014 y Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS)/Instituto Nacional de Estadística (INE)/Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN), *Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil, ENSMI 2014-2015 de Guatemala*, 2017; Secretaría de Salud (SS)/Instituto Nacional de Estadística (INE)/ICF International, *ENDESA: Encuesta Nacional de Salud y Demografía 2011-2012: informe resumen*, Tegucigalpa, Honduras, 2013 [en línea] <https://www.ine.gob.hn/images/Productos%20ine/endesa/Informe%20Resumen%20ENDESA.pdf>, Ministerio de Salud-Instituto Nacional de Salud/DIGESTYC/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), *Encuesta Nacional de Salud (ENS) 2014 - Encuesta de Indicadores Múltiples por Conglomerados 2014, Resultados Principales*, San Salvador, El Salvador, 2015 [en línea], https://mics-surveys-prod.s3.amazonaws.com/MICS5/Latin%20America%20and%20Caribbean/El%20Salvador/2014/Key%20findings/El%20Salvador%202014%20MICS%20KFR_Spanish.pdf; Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS)/Instituto Nacional de Estadística (INE)/ICF International, *Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil 2014-2015: informe final*, Guatemala [en línea] https://www.ine.gob.gt/images/2017/encuestas/ensmi2014_2015.pdf.

En México no se contó con información equivalente, pero los datos disponibles por estado sugieren que las diferencias verticales también eran menores. De acuerdo con la ENSANUT (Shamah-Levy y otros, 2020), de un total de 32 estados, 19 presentaban en 2018 una cobertura de entre el 99% al 100% de servicios de parto atendidos por personal de salud especializado, y 11 entre el 95% y el 98%, con lo cual el espacio potencial para brechas verticales en estos estados se reducía a cifras mínimas.

e) La mayor desnutrición crónica está asociada con la desigualdad

Las brechas de desnutrición crónica -uno de los determinantes de la mortalidad de la niñez- han sido mayores entre los estratos de menores ingresos (quintil 1 y 2) y significativamente superiores en Guatemala, seguido por Honduras, y luego por El Salvador y México (véase el gráfico VI.15). No se reportaron diferencias entre áreas rurales y urbanas para el conjunto de países en los años para los cuales existía información, lo cual sugiere condiciones de vulnerabilidad que la niñez comparte en ambas áreas, y se constató una leve tendencia a que fuera mayor entre niños que entre niñas.

Gráfico VI.15
Países seleccionados: desnutrición; talla por edad, diversos años
(Porcentaje de niños menores a 5 años)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Instituto Nacional de Estadística (INE), *Encuesta Nacional de Demografía y Salud (ENDESA 2011-2012) de Honduras*, 2013; Instituto Nacional de Salud (INS), *Encuesta Nacional de Salud, ENS 2014*, El Salvador, 2014 y Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS)/Instituto Nacional de Estadística (INE)/Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN), *Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil, ENSMI 2014-2015 de Guatemala*, 2017; Secretaría de Salud (SS)/Instituto Nacional de Estadística (INE)/ICF International, *ENDESA: Encuesta Nacional de Salud y Demografía 2011-2012: informe resumen*, Tegucigalpa, Honduras, 2013 [en línea] <https://www.ine.gob.hn/images/Productos%20ine/endesa/Informe%20Resumen%20ENDESA.pdf>, Ministerio de Salud-Instituto Nacional de Salud/DIGESTYC/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), *Encuesta Nacional de Salud (ENS) 2014 - Encuesta de Indicadores Múltiples por Conglomerados 2014, Resultados Principales*, San Salvador, El Salvador, 2015 [en línea], https://mics-surveys-prod.s3.amazonaws.com/MICS5/Latin%20America%20and%20Caribbean/El%20Salvador/2014/Key%20findings/El%20Salvador%202014%20MICS%20KFR_Spanish.pdf; Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS)/Instituto Nacional de Estadística (INE)/ICF International, *Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil 2014-2015: informe final*, Guatemala [en línea] https://www.ine.gob.gt/images/2017/encuestas/ensmi2014_2015.pdf.

Nota: Años diferentes para cada país: 2014 para El Salvador, 2015 para Guatemala y México, y 2012 para Honduras. Desnutrición crónica se mide como la proporción de niños menores de 5 años que se encuentran por debajo de menos de 2 desviaciones estándar (moderadas y severas) de la mediana de la estatura para la edad de la población de referencia.

5. La incidencia de determinantes intermedios

La educación del hogar, y en especial de la madre, está directamente asociada a la mortalidad y a la desnutrición. Existe una relación inversa entre el porcentaje de cobertura de educación primaria de la madre y la desnutrición de niños para un grupo amplio de países. La relación negativa es particularmente evidente en Guatemala. Los otros tres países registran niveles de educación primaria de la madre significativamente mayores, con tasas de desnutrición menores.

Glei, Goldman y Rodríguez (2002) identificaron un uso diferenciado de servicios de atención para partos en Guatemala. Determinaron que, aunque a menudo combinaban el acceso a comadronas y servicios de salud formales o biomédicos, las mujeres indígenas que no hablaban español, con escasa educación escolar y con menores grados de autonomía dentro del hogar, acudían en mayor grado a comadronas, en contraste con un mayor uso de servicios formales de salud por parte de mujeres mestizas o con mayor educación, y especialmente de comunidades más expuestas a la emigración. Ello probablemente sea una de las explicaciones de la mayor desnutrición en Guatemala, debido a que ni la atención prenatal incluía ciertos complementos o micronutrientes, ni se garantizaba una lactancia materna óptima después del parto. Serían parte de las variables intermedias identificadas por Solar (2010) como determinantes sociales de la salud.

En este caso se combinaban determinantes estructurales, asociados a la dimensión étnica y rural, y probablemente a la pobreza, con determinantes intermedios que incluían la influencia de la familia y de la comunidad, a lo cual se agregaban a menudo sistemas de atención pública que no solo no se adecuaban a la cultura de las mujeres que requerían atención, sino que también eran de baja calidad y discriminatorios. Con miras a superar esta situación se ha buscado capacitar a las comadronas en Guatemala. Ilustra sus posibilidades y limitaciones la experiencia de Honduras con la capacitación masiva de comadronas, junto con un seguimiento cercano por parte de funcionarios de la Secretaría de Salud¹⁸.

Indicadores sobre el desempeño de los sistemas de salud, que sería uno de los elementos centrales del conjunto de variables intermedias (Solar 2010), aún atraviesan una etapa de desarrollo inicial. De acuerdo con la OMS y UNICEF (2022), el sistema de salud se puede desagregar en su estructura y sus insumos. Su estructura incluiría la gobernanza, la adaptación a las necesidades de la población, y los recursos financieros. La gobernanza y la adaptación requieren evaluarse de acuerdo con criterios cualitativos (OMS/UNICEF, 2022), que supera el propósito de este capítulo, y el tema de recursos financieros se ha cubierto en secciones previas. Como insumos, cuyo grado de utilización determinaría la eficiencia y eficacia con que se utilizan los recursos, la OMS distingue entre la infraestructura física, el personal y los medicamentos, tradicionalmente los generadores de mayores costos, a lo cual agrega sistemas de información y tecnología digital. Pueden estimarse como una primera aproximación ciertos indicadores, y las brechas correspondientes, con relación a la infraestructura, que incluiría las facilidades de agua, saneamiento e higiene (WASH, por sus siglas en inglés), y a medicamentos y productos médicos, que incluyen a las vacunas.

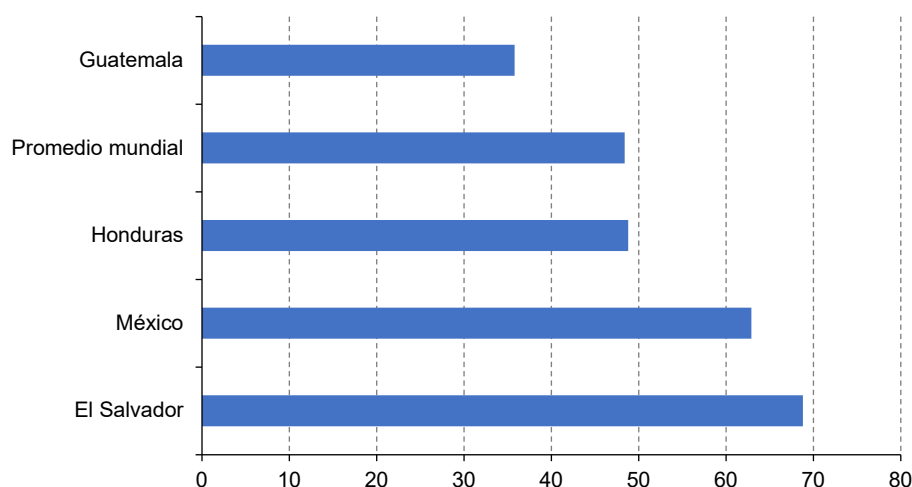
En particular, ha sido bien documentada la relación entre el acceso al agua, el saneamiento y la higiene, y el contagio de diversas enfermedades. El Salvador, Guatemala y Honduras observan en común una baja proporción de la población con acceso a servicios sanitarios conectados a drenaje, con niveles especialmente exiguos en el área rural, que pueden asociarse a condiciones de salud rural menos favorable en estos países, a diferencia de niveles bastante mayores de cobertura sanitaria en México.

Un indicador útil de la eficiencia de los sistemas de salud de cada país es el porcentaje de medicamentos genéricos que están disponibles en el sector público, pero existen escasos datos actualizados para los países centroamericanos. México, que en 2009 tenía un 88,8% de medicamentos genéricos disponibles en el sector público, estaba entre los países grandes de América Latina con los precios de genéricos (de marca) más bajos (Alvarez y González, 2020), lo cual sugiere un mayor nivel de eficiencia de este último. Otro indicador es el uso de vacunas. El índice de inmunización agregada (integrada por la vacunación de influenza, hepatitis, poliomielitis, difteria-tétanos-pertussis, sarampión y bacilo Calmette-Guérin) permite concluir que en los cuatro países objeto de estudio no hubo un avance sino cierto retroceso en la cobertura de vacunas entre 2000 y 2019, puesto que se encuentran por debajo de la línea de 45° que equipara 2000 con 2019.

La experiencia más reciente con la vacuna contra el COVID-19 es congruente con la distinción que ha surgido entre la generalmente mayor capacidad de suministrar servicios de salud y de educación por parte de México y El Salvador, por un lado, y de Honduras y Guatemala por otro (véase el gráfico VI.16). Lo reflejaría la menor cobertura de la vacunación (primera vacuna) en 2021 en Guatemala, por debajo del promedio mundial, seguida de Honduras, con una cobertura baja, equivalente al promedio mundial. México y El Salvador, en cambio, estaban claramente por encima del promedio.

¹⁸ Prata y otros (2010) señalan las limitaciones de los proveedores tradicionales de asistencia en partos, como las comadronas, tal y como resaltan Gleit y otros (2002), quienes además subrayan la tendencia creciente de acudir con profesionales de la salud.

Gráfico VI.16
Países seleccionados y promedio mundial: vacunación contra el COVID-19, 2021
(Porcentaje de la población)

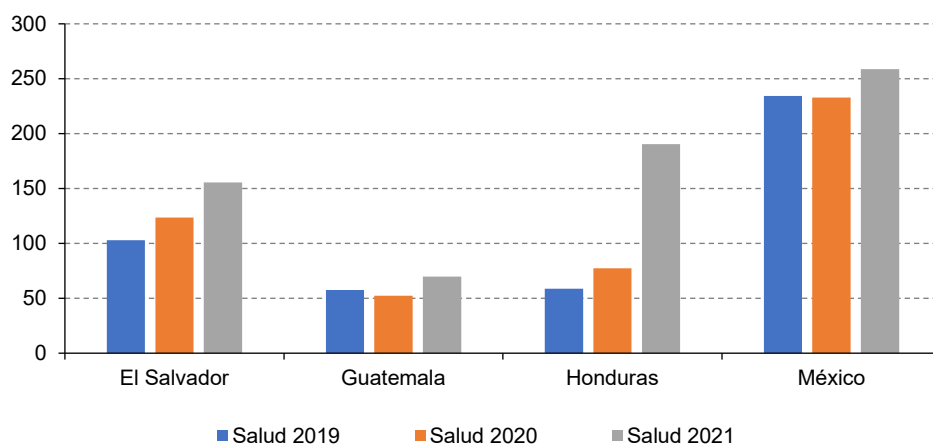


Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Github, Locaciones de vacunación del Covid-19 [en línea], <https://github.com/owid/covid-19-data/tree/master/public/data/vaccinations/locations.csv>; Github, Vacunaciones del Covid-19 [base de datos de en línea] <https://github.com/owid/covid-19-data/tree/master/public/data/vaccinations>; E. Mathieu y otros, "A global database of COVID-19 vaccinations", *Natural Human Behaviour*, N° 5, 2021 [en línea] <https://doi.org/10.1038/s41562-021-01122-8>.

6. La pandemia por COVID-19 y el aumento de la magnitud de las brechas estructurales, horizontales y verticales

La atención de la enfermedad por COVID-19 requirió un aumento del gasto público por persona en salud, que se hizo efectivo de inmediato en 2020 en El Salvador y Honduras, pero no en Guatemala y México (véase el gráfico VI.17). Solo en 2021 se observa un incremento generalizado del gasto por persona, especialmente alto en Honduras.

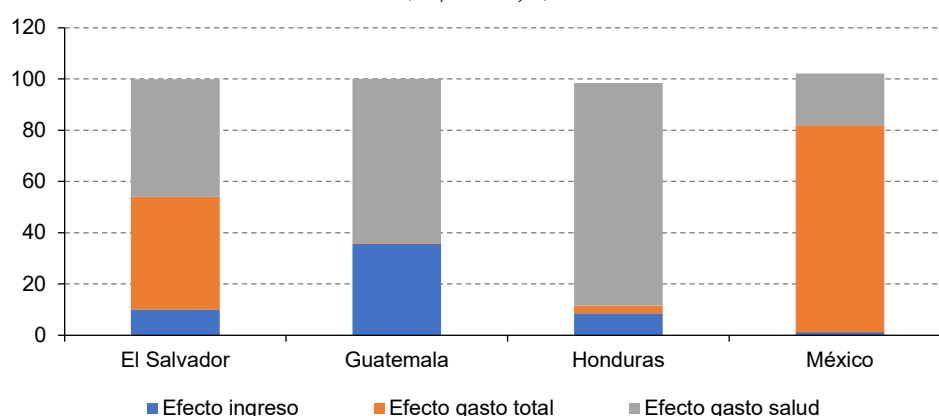
Gráfico VI.17
Países seleccionados: evolución del gasto en salud por habitante, 2019, 2020 y 2021
(En dólares corrientes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de información del Fondo Monetario Internacional (FMI), Organización Mundial de la Salud (OMS), Banco Mundial y páginas web de los ministerios o secretarías de finanzas o hacienda de El Salvador, Guatemala, Honduras y México.

El origen de dicho aumento en los cuatro países fue diferente al experimentado entre 2000 y 2019, cuando la mayor parte del incremento es atribuible al crecimiento del PIB per cápita. Al descomponer el aumento más reciente de acuerdo con la metodología de Das Gupta (1993) y Chao y otros (2018), se observa (véase el gráfico VI.18) que el principal cambio ocurrió como consecuencia de una reasignación del gasto para salud dentro del presupuesto en los países centroamericanos, especialmente Honduras y Guatemala, acompañado de un incremento del presupuesto total en El Salvador y especialmente en México. La reasignación de recursos dentro del presupuesto para atender la salud, que antes (entre 2000 y 2019) había sido importante solo en Guatemala, se observó ahora en todos los países, en mayor medida en Honduras y con menor énfasis en México. Ello demuestra la existencia de ciertos márgenes para atender a sectores prioritarios, como la salud, mediante reasignaciones presupuestarias.

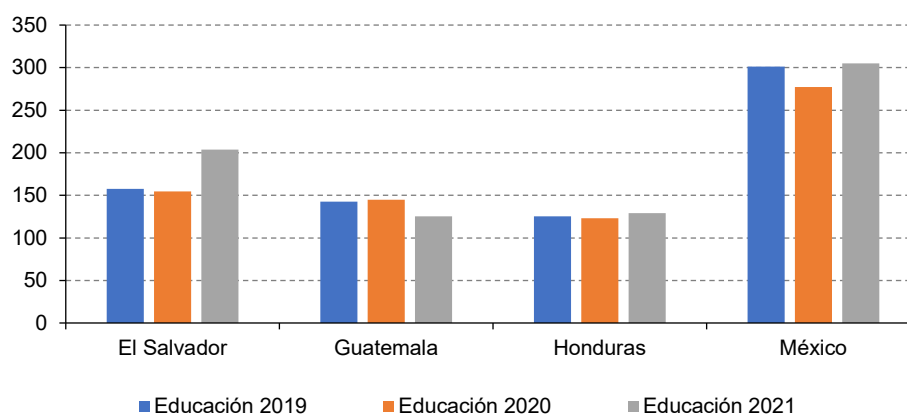
Gráfico VI.18
Países seleccionados: efectos del aumento del ingreso, gasto en educación y gasto total sobre el gasto en salud per cápita, 2019-2021
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de información del Fondo Monetario Internacional (FMI), Organización Mundial de la Salud (OMS), Banco Mundial y páginas web de los ministerios o secretarías de finanzas o hacienda de El Salvador, Guatemala, Honduras

El gasto por persona en educación no se redujo al comparar 2019 con 2021, salvo en Guatemala, el país con mayores restricciones fiscales (véase el gráfico VI.19). Al comparar ambos años, este rubro permaneció virtualmente constante en México (aunque con una reducción en 2020) y en Honduras, y se incrementó en El Salvador, probablemente como consecuencia de la compra de equipo de cómputo para los estudiantes con el fin de impulsar la educación virtual ante el confinamiento provocado por la pandemia.

Gráfico VI.19
Países seleccionados: evolución del gasto en educación por habitante, 2019, 2020 y 2021
(En dólares corrientes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de información del Fondo Monetario Internacional (FMI), Organización Mundial de la Salud (OMS), Banco Mundial y páginas web de los ministerios o secretarías de finanzas o hacienda de El Salvador, Guatemala, Honduras

D. Conclusiones

Las conclusiones más importantes del presente estudio son tres. Primero, es importante movilizar más recursos para atender la educación y la salud, y segundo, debe asegurarse una reorientación progresiva del gasto público, tanto en salud como en educación, enfocado en alcanzar un balance urbano-rural y territorial. Tercero, lo anterior debe complementarse con otras medidas que de manera paralela acrecienten el impacto del gasto público, tomando en cuenta circunstancias cuya importancia varía en cada país, y que van desde la educación de los padres hasta mejoras de gestión de los sistemas de salud y de educación e inversiones en la infraestructura sanitaria y de higiene.

Se requiere un esfuerzo considerable. Aun cuando hay avances significativos en la cobertura de la educación en este siglo, el gasto público en El Salvador, Guatemala, Honduras y México no ha logrado evitar una trayectoria regresiva de ampliación de la educación secundaria, especialmente del segundo ciclo. Persisten brechas importantes entre estudiantes de familias de mayores y menores ingresos, y entre las áreas urbanas y rurales, especialmente en los dos ciclos de secundaria en Guatemala y Honduras, y en el segundo ciclo de secundaria en El Salvador y México.

Las brechas de aprendizaje han sido más significativas que las brechas de cobertura en los cuatro países objeto de estudio. Las brechas han sido mayores al pasar de los ciclos educativos menores (de segundo y tercer grado de primaria) a otros más altos (primaria completa), y especialmente al evaluar la secundaria, con brechas superiores tanto con relación al dominio de la lectura como de las matemáticas, y mayores en los países centroamericanos que en México. Las brechas de aprendizaje entre áreas rurales y urbanas o entre familias de mayores o menores recursos también han sido persistentes.

Un lineamiento básico acerca de la orientación del gasto en educación es asegurar que contribuya a una trayectoria progresiva de creciente cobertura en secundaria y de mayor aprendizaje en general, con una concentración de recursos en los quintiles de menores ingresos y en las áreas rurales más desprotegidas, sujeto al cumplimiento de metas. Especialmente importante son las intervenciones ya comprobadas para garantizar un aprendizaje efectivo de los alumnos. Estas intervenciones incluyen asegurar una baja relación alumno/docente, construir nuevas escuelas, atender escuelas públicas selectivas o de élite, impulsar tutorías complementarias ajustadas a nivel de alumnos y asegurar una retroalimentación efectiva entre docentes y alumnos sobre resultados de pruebas. También hay que crear espacios para la creatividad. Las transferencias condicionadas de efectivo para familias de menores recursos pueden ser decisivas para elevar la demanda de educación y, por consiguiente, su cobertura. De manera paralela debiera avanzarse con atender los desafíos que surgen de la falta de educación de los padres de familia, la ausencia o insuficiencias de instalaciones educativas, organizaciones sindicales que han logrado condicionar el proceso de selección de docentes, altas tasas de repetición de alumnos y una proporción importante de docentes temporales o ausentes, que con diferencias entre países han reducido o neutralizado el efecto que el gasto público podría tener sobre el aprendizaje.

Los cuatro países ya han cumplido las principales metas de salud que establece el ODS 2, y México las alcanzó varios años antes que los centroamericanos. Sin embargo, el gasto en salud ha tenido predominantemente un impacto regresivo o proporcional, lo cual no ha favorecido abarcar a los estratos socioeconómicos más desprotegidos, especialmente en los países centroamericanos, y ha tenido un sesgo pro urbano en los países centroamericanos, a diferencia de México.

La debilidad redistributiva del gasto público en salud, con diferencias entre países, dio lugar a un patrón de avance que permitió cumplir con ciertas metas de los ODS a nivel nacional, pero a menudo con profundas brechas verticales, mayores en Guatemala y Honduras que en México y El Salvador. Este efecto regresivo ha sido reforzado por el hecho de que la proporción de gasto privado, y especialmente de bolsillo, ha sido importante en los cuatro países, y durante este siglo solamente en El Salvador se ha incrementado el gasto público y disminuido el de bolsillo, en contraste con Guatemala y Honduras, donde el gasto privado en salud ha sido superior al público.

Aparte de la movilización adicional de recursos para desplazar el gasto de bolsillo por parte del gasto público, se requiere una decisión estratégica y contundente de asegurar que el gasto en salud contribuya a una trayectoria progresiva de cumplimiento de los ODS, con una reducción de su sesgo prourbano en los países centroamericanos. Conviene integrar la reducción de la desnutrición como parte

de la estrategia de salud, y atender otros condicionantes del impacto del gasto público, como la limitada educación de las madres, paradigmas de suministro de servicios de salud que no se han ajustado a diferencias culturales, debilidades de la infraestructura para asegurar el acceso al agua, saneamiento e higiene (WASH, por sus siglas en inglés, y que corresponden al ODS 6), y capacidades gerenciales de los sistemas de salud que han sido mejores en El Salvador y México que en Honduras y Guatemala.

La incidencia de estas variables intermedias, así como la existencia de brechas estructurales (por área, origen étnico indígena, género, situación socioeconómica) de profundidad diversa, implican que no resulta correcto pretender establecer una relación de causalidad mecánica entre el gasto público y los resultados en salud y educación. La relación obviamente existe y parte del desafío futuro es asegurar que sea mayor.

Queda pendiente un análisis más detenido de la educación técnica, universitaria y, especialmente, en el ámbito de la tecnología digital de la comunicación. Las estadísticas en este ámbito son particularmente deficientes. Esto conduce a una recomendación más amplia: la aprobación de los ODS ha estimulado avances significativos en la disponibilidad de estadísticas homogéneas, pero se requiere más información para analizar de manera completa la distribución del gasto y el avance de las metas de los ODS vinculados con salud y educación en términos de quintiles, área urbana y rural, género y grupos étnicos. Tendría particular importancia si las metas de los ODS fueran integradas en los presupuestos nacionales de los cuatro países, y que tomaran la forma de resultados del gasto público sujetos a monitoreo y evaluación cada año.

Por último, la crisis por COVID-19 dio lugar a serios retrocesos en la educación, con mayor incidencia en sectores sociales vulnerables. Refuerza la idea de tomar las brechas estructurales, y no el ingreso nacional bruto, como referencia para asignar la cooperación internacional, puesto que en una situación de crisis el cambio de brechas estructurales, especialmente entre estratos vulnerables, estaría reflejando lo ocurrido en mayor medida que cambios del ingreso nacional bruto.

Bibliografía

- Adelman, M. y M. Székely (2016), "School dropout in Central America an overview of trends, causes, consequences, and promising interventions", *World Bank Policy Research Working Paper*, N° 7561, Banco Mundial.
- Akmal, M., L. Crawford y S. Hares (2019), "Low-Cost Private Schools: What Have We Learned in the Five Years Since the DFID Rigorous Review", Center for Global Development [en línea] <https://www.cgdev.org/blog/low-cost-private-schools-what-have-we-learned-five-years-dfid-rigorous-review>.
- Amar, A., D. Vega y A. Erbes (2016), "El enfoque de brechas estructurales de desarrollo y los Objetivos de Desarrollo Sostenible aplicado al análisis de las provincias argentinas: documento metodológico", *serie Estudios y Perspectivas*, N° 48, Oficina en Buenos Aires, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Alvarez, R. y A. González (2020), "Análisis comparativo de los precios de los medicamentos en América Latina", *Revista de la CEPAL*, N° 130, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril.
- Ashley, L. D. y otros (2014), "The role and impact of private schools in developing countries: a rigorous review of the evidence", *Final Report: Education Rigorous Literature Review*, Londres, Department for International Development.
- Banco Mundial (s/f), Base de datos libre, "GDP per capita, PPP (constant 2017 international \$)" [en línea] <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.PP.KD>.
- ____ (2022), *Positioning Nutrition within Universal Health coverage, Optimizing Health Financing Levers*, Health, Nutrition, and Population (HNP) Discussion Paper, Washington D.C.
- ____ (2018), *World Development Report 2018: Learning to Realize Education's Promise*, Washington, D.C. [en línea] <https://doi.org/10.1596/978-1-4648-1096-1>.
- Bokhari, F. A. S., Y. Gai y P. Gottret (2007), "Government health expenditures and health outcomes", *Health Economics*, vol. 16, N° 3 [en línea] <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1002/hec.1157>.
- Chao, F. y otros (2018), "Web appendix, national and regional under-5 mortality rate by economic status for low-income and middle-income countries: a systematic assessment", *The Lancet Global Health*, vol. 6, N° 5.
- Chaudhury, N. y otros (2006), "Missing in Action: Teacher and Health Worker Absence in Developing Countries" *Journal of Economic Perspectives*, vol. 20, N° 1.

- Cutler, D., A. Deaton y A. Lleras-Muney (2006), "The determinants of mortality", *Working Paper*, N° 11963, National Bureau of Economic Research [en línea] <http://www.nber.org/papers/w11963>.
- Das Gupta, P. (1993), *Standardization and Decomposition of Rates: A User's Manual*, U.S. Bureau of the Census, Current Population Reports, Series P23-186, Washington, D.C., U.S. Government Printing Office.
- Diderichsen, F. y otros (2012), "Health Inequality - determinants and policies", *Scandinavian Journal of Public Health*, vol. 40, N° 8.
- INE (Instituto Nacional de Estadística), *Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos 1-2019* [en línea] <https://www.ine.gob.gt/encuesta-nacional-de-empleo-e-ingresos/>.
- Fan, V. y W. Savedoff (2014), "The health financing transition: a conceptual framework and empirical evidence", *CGD Working Paper 358*, Washington, D.C., Center for Global Development.
- Ffrench-Davis, R. (2019), "Osvaldo Sunkel y el desarrollo o crecimiento incluyente", *Del estructuralismo al neoestructuralismo: la travesía intelectual de Osvaldo Sunkel* (LC/PUB.2019/9), A. Bárcenes y M. Torres (eds.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Filmer, D. y L. Pritchett (1999), "The impact of public spending on health: does money matter?", *Social Science & Medicine*, vol. 49, N° 10.
- Gaudin, Y y R. Pareyón (2020) "Brechas estructurales en América Latina y el Caribe: una perspectiva conceptual-metodológica", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2020/139-LC/MEX/TS.2020/36), Ciudad de México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Github (s/f), Locaciones de vacunación de Covid-19 [en línea], <https://github.com/owid/covid-19-data/tree/master/public/data/vaccinations/locations.csv>.
- _____(s/f), Vacunaciones de Covid-19 [base de datos en línea] <https://github.com/owid/covid-19-data/tree/master/public/data/vaccinations>;
- Gaspar, V. y otros (eds.) (2019), "Fiscal policy and development : human, social, and physical investments for the SDGs", *Staff Discussion Notes* (SDN/19/03), Washington D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI), enero.
- Glei, D., N. Goldman y G. Rodríguez (2002), "Utilization of care during pregnancy in rural Guatemala: does obstetrical need matter", *Working Paper Series*, N° 2002-01, Princeton, N.J., Office of Population Research, Princeton University.
- Glewwe, P. y K. Muralidharan (2015), "Improving school education outcomes in developing countries: evidence, knowledge gaps, and policy implications", *Serie RISE Working Paper*, vol. 15/001, IIEP Learning Portal, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) [en línea] <https://learningportal.iiep.unesco.org/en/library/improving-school-education-outcomes-in-developing-countries-evidence-knowledge-gaps-and>.
- Glewwe, P. y otros (2021) "School Resources and Educational Outcomes in Developing Countries", cap. 9, *The Routledge Handbook of the Economics of Education*, Routledge [en línea] <https://www.taylorfrancis.com/chapters/edit/10.4324/9780429202520-10/school-resources-educational-outcomes-developing-countries-paul-glewwe-celestine-siameh-bixuan-sun-suzanne-wisniewski>.
- Hamal, M. y otros (2020), "Social determinants of maternal health: a scoping review of factors influencing maternal mortality and maternal health service use in India", *Public Health Reviews*, vol. 41, N° 13 [en línea] <https://publichealthreviews.biomedcentral.com/articles/10.1186/s40985-020-00125-6>.
- Hanif, N. (2021), "Taxation and the Sustainable Development Goals", United Nations Committee of Experts on International Cooperation in Tax Matters.
- Heredia-Pi, I. y otros (2016), "Measuring the adequacy of antenatal health care: a national cross-sectional study in Mexico", *Bulletin of the World Health Organization*, vol. 94, N° 6 [en línea] <https://doi.org/10.2471/BLT.15.168302>.
- Longhi, F. y A. del Castillo (2017), "Mortalidad infantil por desnutrición y condiciones de pobreza en Tucumán (Argentina): magnitudes, manifestaciones espaciales y acciones familiares en los primeros años del siglo XXI", *Papeles de Geografía*, N° 63 [en línea] <http://dx.doi.org/10.6018/geografia/2017/284351>.
- Lupano, J. A. (2021), "Propuesta metodológica para identificar, caracterizar y medir brechas estructurales en América Latina y el Caribe", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2021/85-LC/MEX/TS.2021/15), Ciudad de México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Mathieu, E. y otros (2021), "A global database of COVID-19 vaccinations", *Natural Human Behaviour*, N° 5 [en línea] <https://doi.org/10.1038/s41562-021-01122-8>.
- MINSAL-INS/DIGESTYC/UNICEF (Ministerio de Salud-Instituto Nacional de Salud/Dirección General de Estadísticas y Censos/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) (2015), *Encuesta Nacional de Salud (ENS) 2014 - Encuesta de Indicadores Múltiples por Conglomerados 2014, resultados principales*, San Salvador, El Salvador [en línea] https://mics-surveys-prod.s3.amazonaws.com/MICS5/Latin%20America%20and%20Caribbean/El%20Salvador/2014/Key%20findings/El%20Salvador%202014%20MICS%20KFR_Spanish.pdf.

- MSPAS/INE/ICF International (Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social/Instituto Nacional de Estadística/ICF International (2017), *Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil 2014-2015: informe final*, Guatemala [en línea] https://www.ine.gob.gt/images/2017/encuestas/ensmi2014_2015.pdf.
- Moreno-Serra, R. y P. Smith (2015), "Broader health coverage is good for the nation's health: evidence from country level panel data", *Journal of the Royal Statistical Society*, N° 178.
- Navid, H. (2021), "Taxation and the Sustainable Development Goals", presentación para United Nations Committee of Experts on International Cooperation in Tax Matters [en línea] <https://prezi.com/view/DDFAOuQsHX3kGj5LkD1P/>.
- Nixon, J. y P. Ulmann (2006), "The relationship between health care expenditure and health outcomes: evidence and caveats for a causal link", *European Journal of Health Economics*, vol. 7 [en línea] <https://doi.org/10.1007/s10198-005-0336-8>.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos) (2018), "PISA para el desarrollo: resultados en Foco, PISA en foco, N° 91, París [en línea] https://www.oecd.org/pisa/pisa-for-development/PISA_D_Resultados_en_Foco.pdf.
- OMS/UNICEF (Organización Mundial de la Salud/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) (2022), *Primary Health Care Measurement Framework and Indicators: Monitoring Health Systems Through a Primary Health Care Lens*, Ginebra.
- Prata, N. y otros (2010), "Maternal mortality in developing countries: challenges in scaling-up priority interventions", *Women's Health*, vol. 6, N° 2.
- Ross Schneider, B. (2021), "Teacher unions, political machines, and the thorny politics of education reform in Latin America", *Politics & Society*, vol. 50, 1 33, [en línea] <https://doi.org/10.1177/00323292211002788>.
- SS/INE/ICF International (Secretaría de Salud/Instituto Nacional de Estadística/ICF International) (2013), *Honduras ENDESA: Encuesta Nacional de Salud y Demografía 2011-2012: informe resumen*, Tegucigalpa, Honduras [en línea] <https://www.ine.gob.hn/images/Productos%20ine/endesa/Informe%20Resumen%20ENDESA.pdf>.
- Shamah-Levy T. y otros (2020), *Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2018-19: resultados nacionales*, Cuernavaca, México, Instituto Nacional de Salud Pública [en línea] https://smep.org.mx/wp-content/uploads/2021/01/20201108_ensanut_nacionales_2018.pdf.
- Signal, L. y otros (2008), *The Health Equity Assessment Tool: A user's guide*, Wellington, Nueva Zelandia, Ministry of Healt [en línea] <https://www.health.govt.nz/system/files/documents/publications/health-equity-assessment-tool-guide.pdf>.
- Smith, W. y D. Joshi (2016), "Public vs. private schooling as a route to universal basic education: a comparison of China and India", *International Journal of Educational Development*, vol. 46 [en línea] https://ink.library.smu.edu.sg/soss_research/2279.
- Solar, O. I. (2010), "A conceptual framework for action on the social determinants of health", *Social Determinants of Health Discussion, Paper 2 (Policy and Practice)*, Ginebra, Organización Mundial de la Salud (OMS).
- Sommer, J. (2022), "Accountable government spending: a cross-national analysis of child mortality in developing nations", *International Journal of Health Services*, vol. 52, N° 1 [en línea] <https://doi.org/10.1177/0020731420960972>.
- Sunil Raikuma, A. y V. Swaroop (2002), "Public spending and outcomes does governance matter?", *Policy Research Working Paper*, N° 2840, Washington, D.C., Banco Mundial.
- UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura) (s/f), UIS.Stat Data Centre [base de datos en línea] <http://data.uis.unesco.org>.
- Vegas, E. y Ch. Coffin (2015), "When education expenditure matters: an empirical analysis of recent international data", *Comparative Education Review*, vol. 59, N° 2, The University of Chicago Press, mayo.

Capítulo VII

Brechas de acceso y calidad: desafío para la transformación educativa en Guatemala

Evelyn Jacir de Lovo

Introducción

Las desigualdades de acceso y calidad en los sistemas educativos en Centroamérica constituyen un desafío estructural que, lejos de haber recibido atención, se ha profundizado con la pandemia por COVID-19. De hecho, el sector no ha sido una prioridad en términos de inversión, presupuestos ni en la puesta en práctica de políticas públicas orientadas a disminuir los impactos, brechas y rezagos profundizados por la emergencia sanitaria mundial. En el presente estudio se busca identificar las brechas educativas de acceso y calidad, que afectan principalmente a la población en situación de vulnerabilidad, particularmente rurales, en situación de pobreza y los Pueblos Indígenas. En suma, se trata de identificar los factores o barreras que las provocan en Guatemala. A partir de ello se plantean desafíos, propuestas de políticas y líneas de acción para disminuirlas y avanzar en la construcción de un sistema educativo más inclusivo que transforme las oportunidades de esas poblaciones, al tiempo que se logre mayor igualdad y desarrollo.

En el análisis territorial de los indicadores de acceso y calidad de la educación en Guatemala, se adoptó el concepto de la nueva ruralidad elaborado por Romero (2022) en el marco del proyecto de la CEPAL, el FIDA y el IDIES-RIMISP (Gaudín, 2019; Romero y otros, 2020). El autor identificó territorios funcionales o intermedios entre el área rural y urbana, con lo que se supera un enfoque dicotómico en que se contraponen lo rural como el espacio agrícola sin acceso a servicios y totalmente desconectado de lo urbano. Estos territorios funcionales o intermedios contienen características urbano-rurales, son heterogéneos y se hallan muy interconectados entre sí. Se clasificaron los municipios en cinco gradientes: gradiente 1, rural (formado por 99 municipios, el 26% de la población); gradiente 2, rural-urbano 1 (45 municipios, el 30,8% de la población); gradiente 3, urbano-rural (constituido por 72 municipios, el 21,2% de la población); gradiente 4, urbano (19 municipios, el 8,4% de la población); y gradiente 5, metropolitano (los 5 municipios que forman el área metropolitana, el 13,7% de la población).

Se utilizaron las bases disponibles a mayo de 2022. Entre otras, la Base de educación formal 2020 (4.123.459 estudiantes) y las Pruebas de Logros 2019. Los aspectos que se investigaron para comprender las variables determinantes en los resultados educativos —además del origen étnico indígena, género, ruralidad, modalidad del centro escolar—, fueron, entre otros, el acceso a servicios básicos como agua y electricidad; condiciones de la vivienda; condiciones socioeconómicas, tales como si trabaja o no; nivel de educación de los padres; y acceso a las tecnologías de la información y la comunicación (TIC). En el estudio de los factores que afectan el logro educativo en matemáticas y lectura, se practicó una regresión logística binaria con dos categorías, logro y no logro en los resultados académicos de matemáticas y lenguaje. A fin de desarrollar la regresión econométrica, las variables dependientes fueron “no logro en matemáticas” y “no logro en lectura”. Se parte de la hipótesis de que el acceso a la educación y el logro educativo serán menores en los gradientes más rurales, en las poblaciones en condiciones de vulnerabilidad, más pobres, Pueblos Indígenas y personas con nivel educativo menor de los padres de familia.

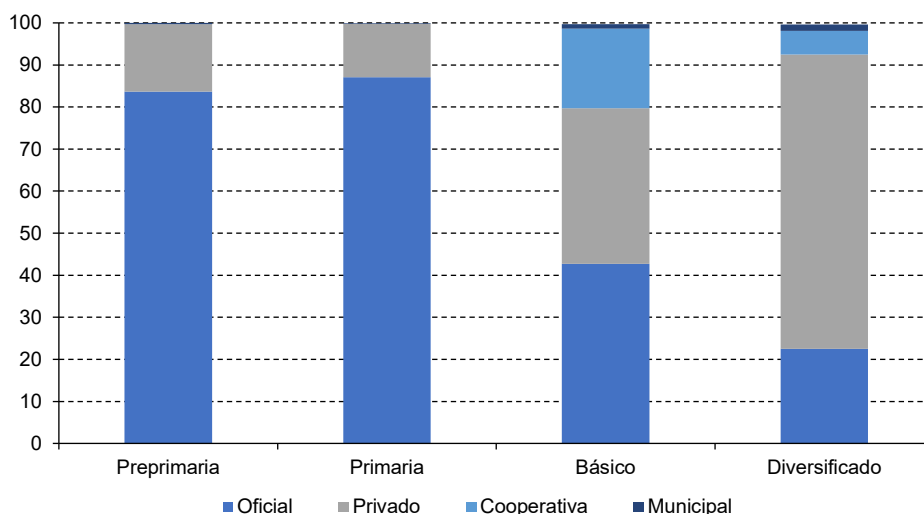
A. Brechas educativas en Guatemala

1. Brechas de acceso a la educación

Pese a las tareas emprendidas en esta materia, en Guatemala persisten grandes brechas de acceso al goce efectivo del derecho a la educación, sobre todo para las poblaciones rurales y Pueblos Indígenas. Con excepción de primaria, las brechas de acceso son significativamente elevadas y representan, si se desea superarlo, un desafío muy grande de inversión, compromiso y relevamiento político. Se confirma la hipótesis de trabajo en términos de que el acceso a la educación y el logro educativo es menor en los gradientes de mayor ruralidad, en las poblaciones en condiciones de vulnerabilidad, más pobres, Pueblos Indígenas y con nivel educativo menor por parte de los padres de familia

Guatemala registra el mayor peso del sector privado en educación a nivel centroamericano, a causa de una limitada oferta del sector público en los niveles de básica (el 56% de la matrícula total) y diversificado (el 76% de la matrícula total). Comparado con Honduras, Guatemala duplica el peso del sector privado en estos niveles, y con respecto a Costa Rica lo multiplica por 7 y 10 veces, respectivamente¹. Ello evidencia una barrera de acceso importante para los estudiantes de bajos ingresos que logran graduarse de sexto grado y desean continuar estudiando (véase el gráfico VII.1).

Gráfico VII.1
Guatemala: matrícula por nivel educativo, según sector, 2020
(En porcentajes)

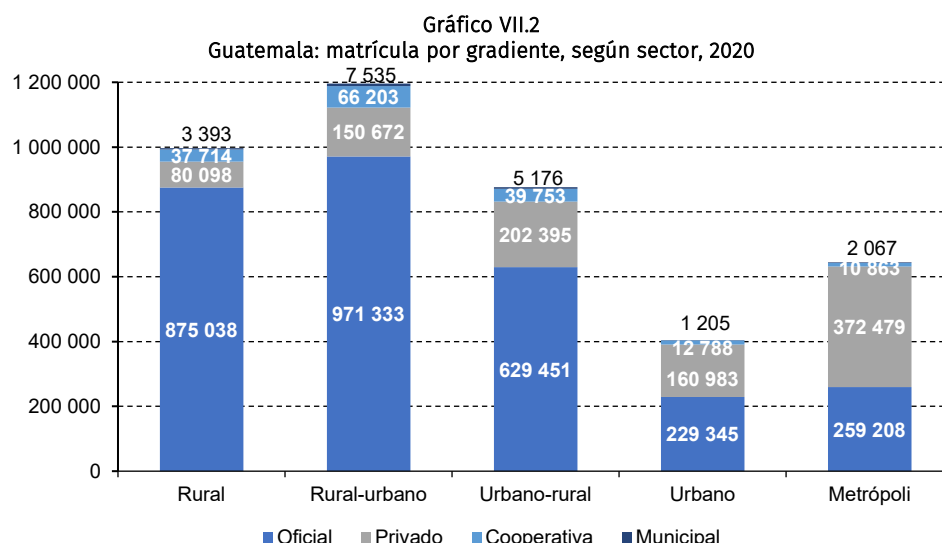


Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Ministerio de Educación de Guatemala (MINEDUC), "Base educación formal", 2021b [en línea] <https://www.ine.gob.gt/ine/estadisticas/bases-de-datos/educacion/> [fecha de consulta: abril de 2021].

Si bien es cierto que la mayoría del alumnado está inscrito en centros oficiales (71,9%), este se concentra en los niveles de preprimaria y primaria y en los municipios más rurales (tres primeros gradientes)². El sector privado (23,4% del total de alumnos) se concentra en los niveles de básica y diversificado, y en los municipios más urbanos (véase el gráfico VII.2).

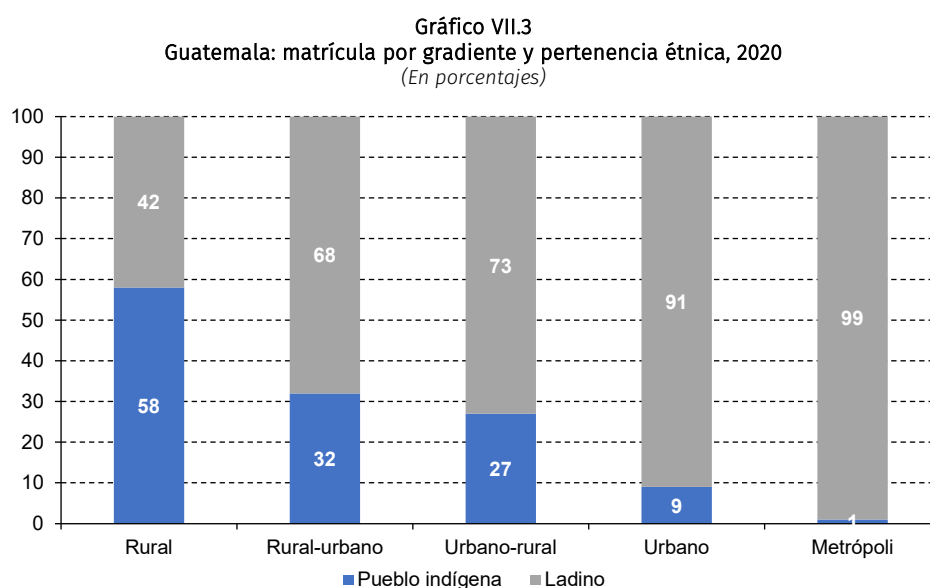
¹ Dentro del sector privado de los datos de UIS UNESCO se ha incluido el sector cooperativo y municipal.

² En el nivel de Preprimaria y Diversificado se considera si el establecimiento imparte al menos uno de todos los grados del nivel educativo.



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Ministerio de Educación de Guatemala (MINEDUC), “Base educación formal”, 2021b [en línea] <https://www.ine.gob.gt/ine/estadisticas/bases-de-datos/educacion/> [fecha de consulta: abril de 2021]; Ministerio de Educación de Guatemala (MINEDUC), “Base de establecimientos” [en línea] https://www.mineduc.gob.gt/BUSCAESTABLECIMIENTO_GE, y W. Romero, *Clasificación municipios índice rural y urbano (IRU)*, 2022.

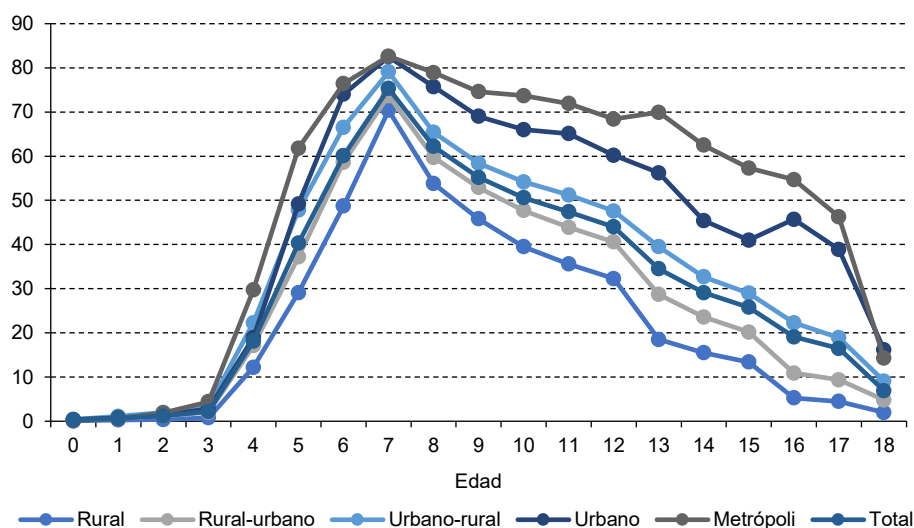
Más de la tercera parte de la niñez y de la juventud (4 a 18 años) en los gradientes rurales no concurren a la escuela. En los tres primeros gradientes hay una gran proporción de niños y de jóvenes que están fuera del sistema, respectivamente, el 39,2%, el 33,8% y el 22% de la población en edad escolar. Además, muchos de ellos son indígenas, lo que plantea enormes retos para poder cumplir las metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS4). Los Pueblos Indígenas, que representan el 44% de la población total, únicamente constituyen 34% de la matrícula total y se hallan ubicados principalmente en los gradientes más rurales. En el primer gradiente son mayoritarios y representan 58% de la matrícula total de ese gradiente, y su importancia va disminuyendo cuanto más urbano es el territorio (véase el gráfico VII.3).



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Ministerio de Educación de Guatemala (MINEDUC), “Base educación formal”, 2021b [en línea] <https://www.ine.gob.gt/ine/estadisticas/bases-de-datos/educacion/> [fecha de consulta: abril de 2021]; Ministerio de Educación de Guatemala (MINEDUC), “Base de establecimientos” [en línea] https://www.mineduc.gob.gt/BUSCAESTABLECIMIENTO_GE, y W. Romero, *Clasificación municipios índice rural y urbano (IRU)*, 2022.

En Guatemala es derecho y obligación la asistencia a la escuela desde preprimaria. Sin embargo, como lo muestra la trayectoria de estudiantes en edades simples³, las y los niños ingresan al sistema educativo de forma gradual y tardía. El acceso a educación inicial (5 y 6 años) es mínimo, y se alcanza el máximo de cobertura a los 7 años, donde casi el 100% de esa población asiste a la escuela. La tendencia es que los escolares se mantengan en el sistema hasta los 12 años. En contraste, a partir de los 13 años abandona las aulas una gran parte de ellos. En las edades de 16, 17 y 18 años solo el 54,1%, el 43,7% y el 26,5% de los jóvenes, respectivamente, se hallan estudiando. El comportamiento de las tasas netas de los tres primeros gradientes es muy similar y presenta una brecha amplia con respecto a los 24 municipios más urbanos (gradientes 4 y 5) (véase el gráfico VII.4).

Gráfico VII.4
Guatemala: tasa neta de escolaridad en edades simple, último año disponible
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Ministerio de Educación de Guatemala (MINEDUC), "Base educación formal", 2021b [en línea] <https://www.ine.gob.gt/ine/estadisticas/bases-de-datos/educacion/> [fecha de consulta: abril de 2021]; Ministerio de Educación de Guatemala (MINEDUC), "Base de establecimientos" [en línea] https://www.mineduc.gob.gt/BUSCAESTABLECIMIENTO_GE; W. Romero, *Clasificación municipios índice rural y urbano (IRU)*, 2022, y del Instituto Nacional de Estadística (INE) de Guatemala, "Estimaciones y proyecciones de la población total según sexo y edad, 2015-2030" [en línea] <https://www.ine.gob.gt/ine/proyecciones/>.

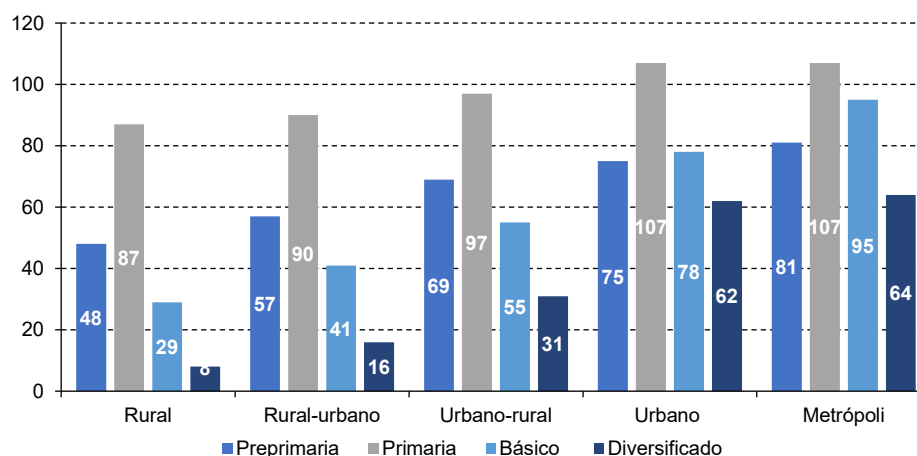
La tasa de cobertura neta⁴ de todos los niveles prácticamente se halla estancada entre 2015 y 2020. El nivel cuya cobertura neta creció más es el de preprimaria, que lo hizo modestamente en un 3,3% en todo el período. Este crecimiento se observa entre 2015 y 2018, mientras que en los últimos dos años se observó un retroceso. En cuanto al ciclo básico de media y el ciclo diversificado, en el período analizado el crecimiento total fue del 2,1% y el 1,8%, respectivamente. A ese ritmo de crecimiento, según estimaciones propias, se alcanzaría la cobertura neta universal de media básica en más de 100 años y la del ciclo diversificado en más de 200 años. Hay una gran caída de la matrícula inicial de los niveles de preprimaria, básico y diversificado, en momentos en que Guatemala se encuentra en plena etapa del bono demográfico. Se advierte un descenso del 6,8% en la inscripción inicial en básico, de 2015 a 2020; mientras que en los niveles de preprimaria y diversificado se reporta un incremento de 2015 a 2018, pero desciende a partir de ese año.

³ La tasa bruta de cobertura por edades simples es la relación que existe entre el total de estudiantes de una edad determinada, inscritos en el sistema educativo sin importar el nivel de educación que cursan y la población total de esa edad correspondiente. La tasa neta de cobertura por edades simples es la relación que existe entre el total de estudiantes de una edad determinada, inscritos en el nivel correspondiente y la población total de esa edad.

⁴ Es la relación que existe entre los estudiantes que tienen la edad adecuada para el nivel y la población en edad adecuada para el mismo.

Por gradientes, las tasas netas de cobertura presentan amplias brechas, en especial en los niveles básico y diversificado. En este último nivel, la tasa neta de cobertura de los municipios más urbanos (4 y 5) multiplica por ocho veces la del gradiente más rural. En básico, la tasa neta del gradiente metropolitano más que triplica la del más rural y en preprimaria la multiplica por 1,7 veces (véase el gráfico VII.5). Las tasas netas mayores de 100 podrían deberse a la migración de estudiantes rurales a municipios cercanos más urbanos.

Gráfico VII.5
Guatemala: tasas netas de cobertura por nivel educativo y gradiente, 2020
(En porcentajes)



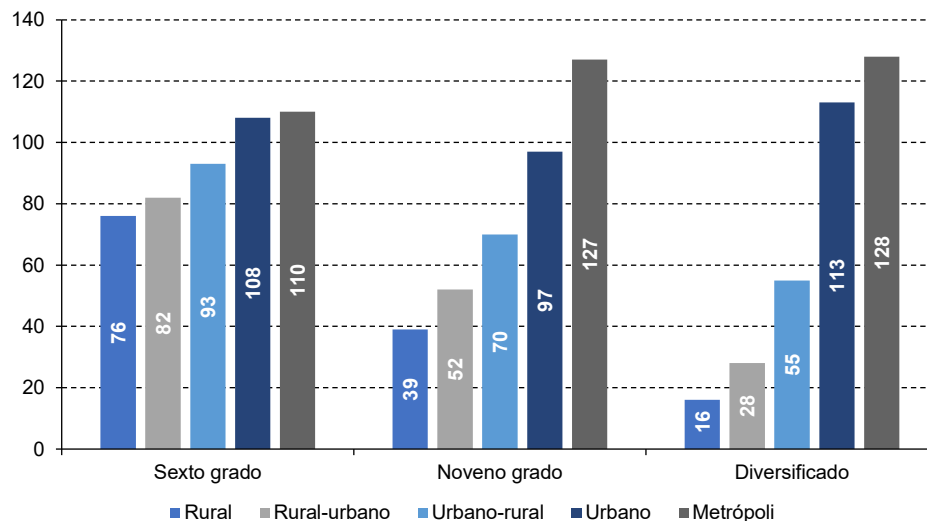
Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Ministerio de Educación de Guatemala (MINEDUC), "Base educación formal", 2021b [en línea] <https://www.ine.gob.gt/ine/estadisticas/bases-de-datos/educacion/> [fecha de consulta: abril de 2021]; Ministerio de Educación de Guatemala (MINEDUC), "Base de establecimientos" [en línea] https://www.mineduc.gob.gt/BUSCAESTABLECIMIENTO_GE; W. Romero, *Clasificación municipios índice rural y urbano (IRU)*, 2022, y del Instituto Nacional de Estadística (INE) de Guatemala, "Estimaciones y proyecciones de la población total según sexo y edad, 2015-2030" [en línea] <https://www.ine.gob.gt/ine/proyecciones/>.

Se constata un retroceso en las tasas de finalización⁵ y de logros de aprendizaje. En 2020, solo el 87,6% de las y los niños finalizaron primaria, el 63,8% el básico y el 48,5% el ciclo diversificado. Además, de los que terminaron secundaria, únicamente el 13,6% logró aprendizajes mínimos en matemáticas y el 37% en lectura (MINEDUC, 2021a). El Estudio Regional Comparativo y Explicativo (ERCE, 2019) muestra que se produjo un descenso importante en la tasa de finalización de primaria⁶ entre 2013 y 2019; y sitúa a Guatemala por debajo de la media regional en los resultados de logros obtenidos en todas las áreas y grados. Al comparar los puntajes con la medición del TERCE 2013, se constata una disminución sustantiva en todas las áreas, principalmente en lectura y ciencias (UNESCO, 2021b). Persiste la desigualdad y el rezago mayor en los gradientes más rurales. Cerca de la cuarta parte de los niños de los gradientes 1 y 2 no concluyen la primaria, y el nivel básico y diversificado es casi un privilegio para el primer gradiente, ya que solo aproximadamente el 39,3% y 16%, respectivamente, logra concluirlo (véase el gráfico VII.6).

⁵ Número total de estudiantes que ingresan al último año del ciclo educativo (educación primaria, básica y diversificada), independientemente de su edad, expresado como porcentaje de la población total en edad oficial de ingresar a dicho grado.

⁶ En este documento se calcula la tasa de finalización de un ciclo educativo según la definición de ERCE: matrícula inicial del último año del ciclo educativo en cuestión (primaria, básico y diversificado) independiente de su edad, expresado como porcentaje de la población total en edad oficial de ingresar a dicho grado.

Gráfico VII.6
Guatemala: tasas de finalización por nivel educativo y gradiente, 2020



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Ministerio de Educación de Guatemala (MINEDUC), “Base educación formal”, 2021b [en línea] <https://www.ine.gob.gt/ine/estadisticas/bases-de-datos/educacion/> [fecha de consulta: abril de 2021]; Ministerio de Educación de Guatemala (MINEDUC), “Base de establecimientos” [en línea] https://www.mineduc.gob.gt/BUSCAESTABLECIMIENTO_GE; W. Romero, *Clasificación municipios índice rural y urbano (IRU)*, 2022, y del Instituto Nacional de Estadística (INE) de Guatemala, “Estimaciones y proyecciones de la población total según sexo y edad, 2015-2030” [en línea] <https://www.ine.gob.gt/ine/proyecciones/>.
Nota: Para “diversificado” se ha tomado grado 2 y población de 17 años.

2. Brechas de eficiencia educativa

La repitencia⁷ es mayor en los primeros grados y en los gradientes más rurales. Por gradiente, la tasa de repitencia es más alta cuanto más rural es el municipio. En el gradiente 1 más de la quinta parte de los matriculados en primer grado son repitentes y el 15,4% de los matriculados en segundo grado. En el otro extremo, en la metrópolis, aunque las tasas de repitencia siguen siendo elevadas, principalmente en el primer grado (6,6%), son mucho menores que en el área rural (véase el cuadro VII.1).

Cuadro VII.1
Guatemala: tasa de repitencia en primaria por grado y gradiente, 2020
(En porcentajes)

Grado	Rural	Rural-urbano	Urbano-rural	Urbano	Metrópolis
Primero	22,6	19,2	16,5	10,4	6,6
Segundo	15,4	11,6	9,7	5,8	3,5
Tercero	11,1	8,4	7,5	5,6	3,0
Cuarto	7,8	5,9	5,5	4,5	2,7
Quinto	5,3	3,8	3,8	3,1	2,2
Sexto	1,3	1,1	1,2	1,3	0,9

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Ministerio de Educación de Guatemala (MINEDUC), “Base educación formal”, 2021b [en línea] <https://www.ine.gob.gt/ine/estadisticas/bases-de-datos/educacion/> [fecha de consulta: abril de 2021]; Ministerio de Educación de Guatemala (MINEDUC), “Base de establecimientos” [en línea] https://www.mineduc.gob.gt/BUSCAESTABLECIMIENTO_GE, y W. Romero, *Clasificación municipios índice rural y urbano (IRU)*, 2022.

⁷ Es la relación entre los estudiantes que se encuentran repitiendo un grado específico, en comparación con los estudiantes inscritos ese año en el mismo grado

Con la pandemia, después de dos años de una educación a distancia, los rezagos y las pérdidas de aprendizaje se han incrementado y, aunque no se tradujeron necesariamente en repitencia por la eliminación de requisitos como aprobar con 60 puntos o más, este rezago de aprendizajes será seguramente un gran obstáculo para el progreso educativo de la niñez, adolescencia y juventud. Por esta razón, el MINEDUC lanzó, en marzo de 2022, una estrategia de mejoramiento de los aprendizajes apoyada en tutorías: “a los estudiantes que, de acuerdo con los resultados de la evaluación diagnóstica, no alcanzaron las habilidades esperadas que establece el Currículo Nacional Base. Se enfocarán en niños inscritos en segundo, tercero y cuarto grado de primaria. Dichas tutorías las impartirán graduandos de diversificado, estudiantes del programa Académico de Desarrollo Profesional, así como personas que quieran prestar servicios cívicos” (*Prensa Libre*, 2022, pág. 8). Considerando que los sectores más rurales cuentan con muy pocos graduados, es necesario poner en práctica otras formas de acompañar a los niños para recuperar el aprendizaje no alcanzado en los años de la pandemia y que entren en operación intervenciones institucionales que se mantengan en el tiempo para atender el desafío estructural de la alta repitencia en Guatemala.

Precisamente, la alta repitencia y el ingreso tardío suscitan elevadas tasas de extraedad⁸, desde la primaria, y aumentan significativamente a medida que se avanza en el sistema educativo. Si se suman las tasas de sobreedad⁹ y extraedad, los alumnos que tienen uno o más años de la edad que corresponde al nivel educativo representan el 30% en primaria, el 41% en básico y el 42% en diversificado. La sobreedad y la extraedad son provocadas y al mismo tiempo producen altas tasas de repitencia y deserción. Esta condición puede traducirse luego en retrasos mayores en sus procesos de aprendizaje y la pérdida de apoyo de sus padres para que sigan estudiando, principalmente entre las poblaciones más vulnerables, que disponen de menos recursos económicos y de una oferta oficial más limitada para continuar estudios del nivel básico y diversificado.

La tasa de sobreedad para todos los niveles es mayor cuanto más rural es la población, mientras que la tasa de extraedad presenta un comportamiento similar pero menos pronunciado, excepto que en los niveles básico y diversificado es mayor para los territorios del gradiente 5, el metropolitano. La repitencia en primaria es mayor cuando más rural es el territorio; sin embargo, para el nivel básico y diversificado es mayor en la medida que es más urbano el territorio. Estos comportamientos atípicos son importantes temas para investigar (véase el gráfico VII.7).

La deserción¹⁰ y el fracaso escolar¹¹ son mayores en los niveles más altos del sistema educativo, como se muestra en el cuadro VII.2. Ramírez y Viteri (2019) explican que:

“las trayectorias educativas de los niños y jóvenes de Mesoamérica se parecen a un embudo: empiezan muchos, terminan pocos y los que aprenden son aún menos... Los excluidos, ya sea porque están fuera de la escuela o porque no aprenden en la escuela, suelen ser los niños y jóvenes más vulnerables: los que viven en pobreza, en zonas rurales, y son de ascendencia indígena... Son múltiples los filtros que operan en este embudo de exclusión, muy especialmente la pobreza y la violencia. Pero un filtro que parece inexcusable es que los estudiantes abandonen la escuela porque no aprenden. El bajo desempeño y la falta de interés por los estudios son las razones principales por las que los jóvenes dejan de ir a la escuela... Independientemente de si van a la escuela o no, la gran mayoría de los jóvenes (86%), no adquiere las competencias mínimas necesarias para contribuir a su propio bienestar y potenciar el desarrollo de la región” (págs. 1 y 2).

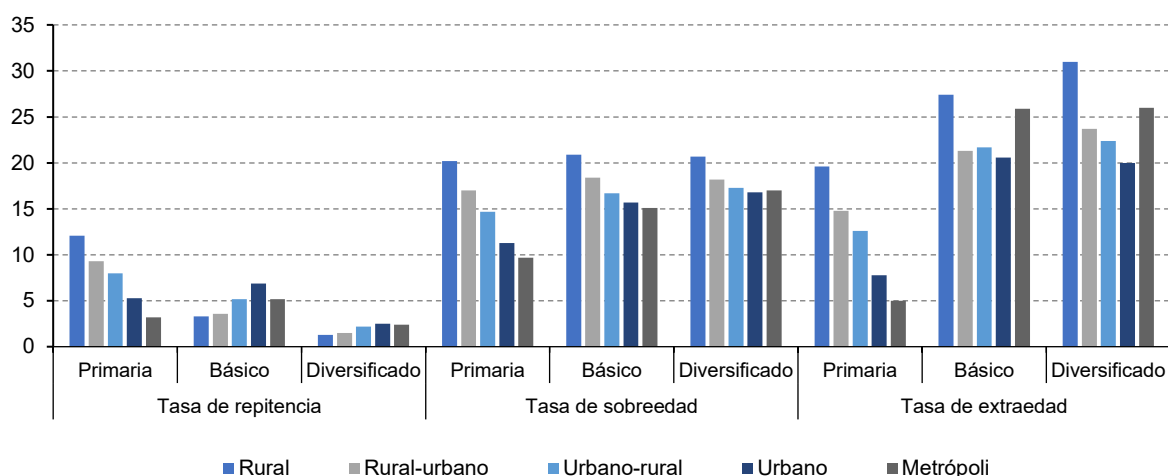
⁸ Relación entre los estudiantes que tienen dos años o más de retraso para el grado en el que se encuentran y la cantidad de estudiantes total en el mismo grado.

⁹ Relación entre los estudiantes que tienen un año de retraso para el grado en el que se encuentran y la cantidad de estudiantes total en el mismo grado.

¹⁰ La tasa de deserción es la relación entre los estudiantes que abandonan el ciclo lectivo y los estudiantes que lo iniciaron.

¹¹ Es la relación entre los estudiantes que no promueven el ciclo escolar (no promovidos y retirados) y la cantidad de estudiantes que lo iniciaron.

Gráfico VII.7
Guatemala: indicadores de eficiencia por nivel educativo y gradiente, 2020
 (En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Ministerio de Educación de Guatemala (MINEDUC), “Base Educación formal”, 2021b [en línea] <https://www.ine.gob.gt/ine/estadisticas/bases-de-datos/educacion/> [fecha de consulta: abril de 2021]; Ministerio de Educación de Guatemala (MINEDUC) “Base de establecimientos” [en línea] https://www.mineduc.gob.gt/BUSCAESTABLECIMIENTO_GE, y W. Romero, *Clasificación municipios índice rural y urbano (IRU)*, 2022.

Cuadro VII.2
Guatemala: indicadores de eficiencia, 2020
 (En porcentajes)

Ítem	Primaria	Básico	Diversificado
Tasa de repitencia	8,8	4,6	2,1
Tasa de deserción	1,4	4,6	5,5
Fracaso escolar	3,1	17,3	17,5
Tasa de sobreedad	16,2	17,4	17,6
Tasa de extraedad	14,1	23,4	24,0

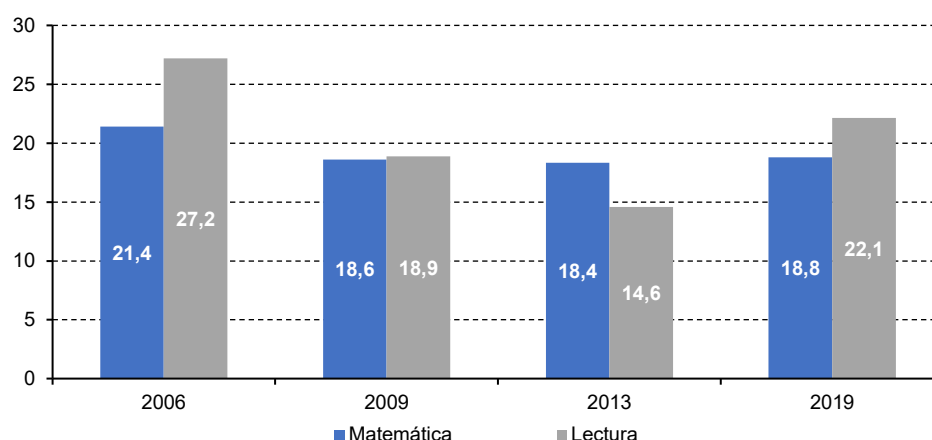
Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Ministerio de Educación de Guatemala (MINEDUC), “Base Educación formal”, 2021b [en línea] <https://www.ine.gob.gt/ine/estadisticas/bases-de-datos/educacion/> [fecha de consulta: abril de 2021].

3. Brechas de calidad educativa

Se advierte un descenso y un bajo nivel de logros educativos. En el Sistema Nacional de Indicadores Educativos se asocia el resultado de logro y no logro de los estudiantes a las probabilidades de progreso educativo. Los que alcanzan el logro adquieren la habilidad esperada al finalizar el grado (logro), a diferencia de quienes no la alcanzan (no logro). En el gráfico VII.8 se observa, para el período 2006-2019, un descenso y un bajo nivel de logros en matemáticas y lectura.

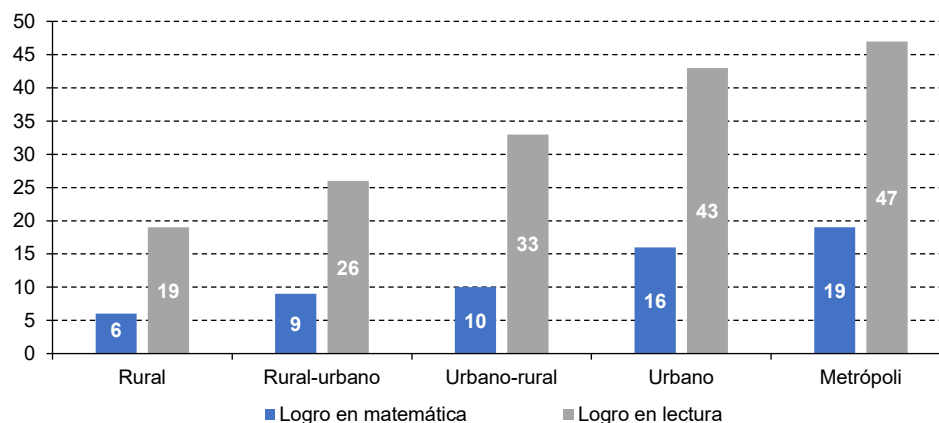
Según publicaciones recientes, el MINEDUC practicó una evaluación nacional de logros a 1.916.439 estudiantes de todos los niveles, con objeto de determinar el desempeño que habrían alcanzado durante estos dos años de pandemia. Hasta el momento de redactar este capítulo, no se habían publicado los resultados. Sin embargo, las primeras informaciones públicas del MINEDUC destacaron que “en el área de comunicaciones y lenguaje, el 65% de los alumnos de primaria, no logró el nivel de aprendizaje esperado en lectura y escritura. En matemáticas, el 62% no alcanzó las competencias requeridas para el grado evaluado” (Prensa Libre, 25 de marzo de 2022, pág. 8). Hay un desempeño peor de los estudiantes de los tres primeros gradientes, respecto de los 24 municipios más urbanos. El análisis territorial de los resultados de las evaluaciones nacionales de graduandos 2019 evidencia una brecha en términos de proporción de logro entre el quinto y el primer gradiente de aproximadamente tres veces en matemáticas, y en lectura, el nivel de logro del gradiente 5 es más del doble que el gradiente 1. Los resultados mejoran cuanto más urbano es el territorio (véase el gráfico VII.9).

Gráfico VII.8
Guatemala: graduandos que alcanzan logro en lectura y matemáticas, 2006-2019
 (En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de M. Quim, *Informe nacional de Graduandos: año 2019*, Ministerio de Educación (MINEDUC)/ Dirección General de Evaluación e Investigación Educativa (DIGEDUCA), 2019 [en línea] https://www.mineduc.gob.gt/digeduca/documents/informes/graduandos/Informe_Graduandos_2019.pdf.

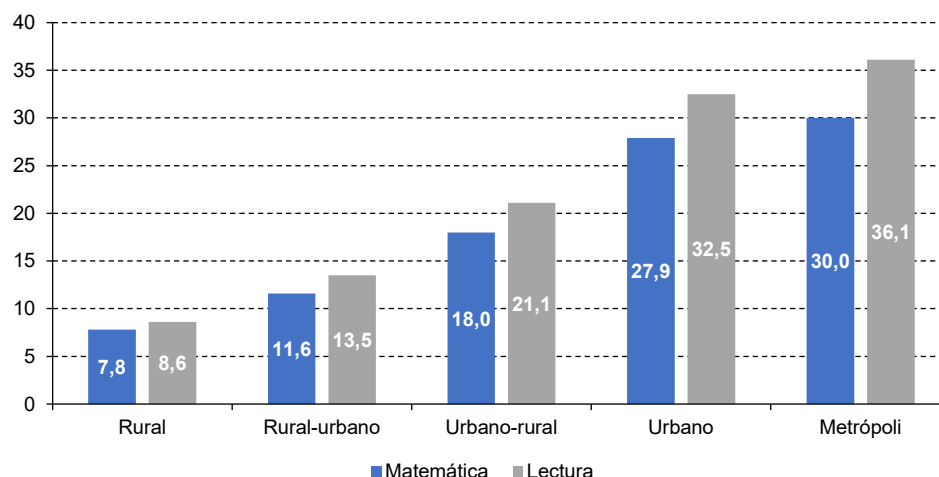
Gráfico VII.9
Guatemala: graduandos que alcanzan logro en matemáticas y lectura por gradiente, 2019
 (En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Ministerio de Educación de Guatemala (MINEDUC), “Base de datos de la evaluación aplicada a estudiantes del último año del ciclo diversificado del nivel de educación media en el año 2019” [en línea] https://www.mineduc.gob.gt/digeduca/apps/Bases_de_Datos_Evaluaciones/navegador/2019/Graduandos.asp, y W. Romero, *Clasificación municipios índice rural y urbano (IRU)*, 2022.

En tercer año de básica la brecha de aprendizaje es incluso mayor entre gradientes. Tanto en matemáticas como en lectura el logro es cuatro veces mayor en el gradiente 5 con respecto al 1 (véase el gráfico VII.10). Otro aspecto interesante es que el desempeño de los estudiantes en las dos materias, del gradiente urbano rural, está distante tanto de los gradientes rurales como de los más urbanos. Con la pandemia, las condiciones del hogar y familiares incidieron aún más en el resultado educativo. La salud mental de los niños y jóvenes y de los adultos se ha debilitado. Las condiciones de hacinamiento, así como las situaciones socioeconómicas, culturales, familiares y del hogar, inciden directamente en el nivel de aprendizaje. En este sentido y antes de la pandemia, Ramírez y Viteri (2019, pág. 4) destacan que “cerca de un cuarto de los estudiantes dice ser víctima de algún tipo de violencia en la escuela en Mesoamérica”. Esta situación seguramente se ha deteriorado con el confinamiento y la pandemia, lo que afectará directamente los resultados de logro educativo.

Gráfico VII.10
Guatemala: estudiantes de tercer año de básica que alcanzaron logros en matemáticas y lectura por gradiente, 2019
 (En porcentajes)

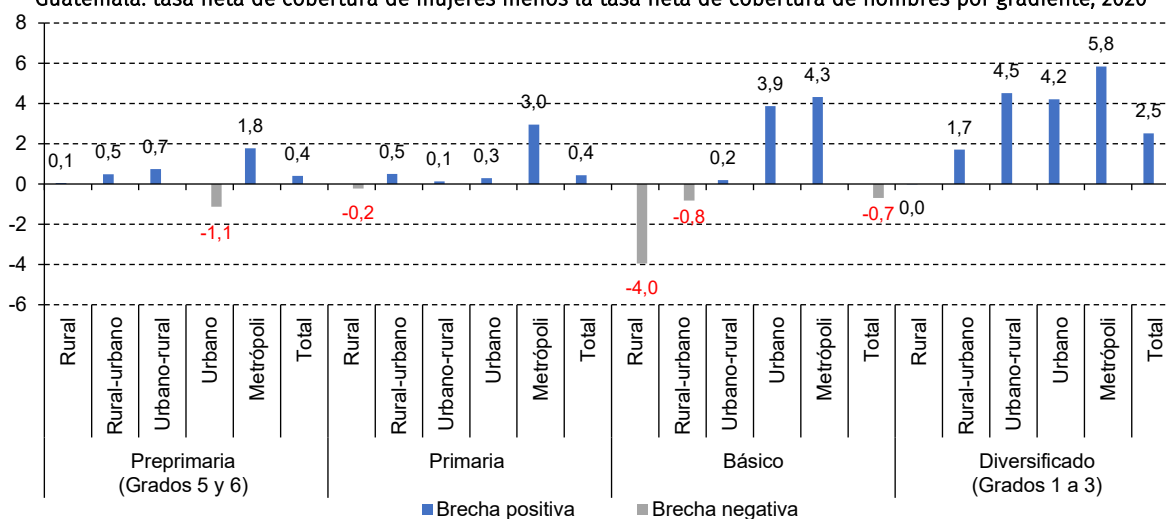


Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Ministerio de Educación de Guatemala (MINEDUC), “Base de datos de la evaluación aplicada a estudiantes del último año del ciclo diversificado del nivel de educación media en el año 2019” [en línea] https://www.mineduc.gob.gt/digeduca/apps/Bases_de_Datos_Evaluaciones/navegador/2019/Graduandos.asp, y W. Romero, *Clasificación municipios índice rural y urbano (IRU)*, 2022.

4. Brecha de género

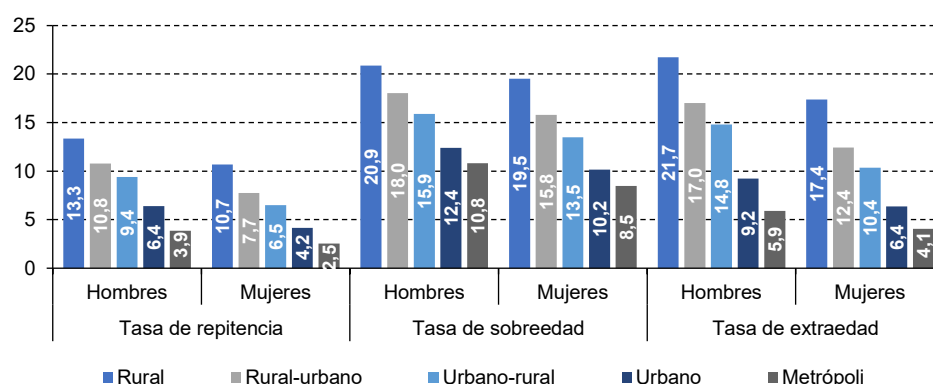
En Guatemala las mujeres representan el 51,5% de la población total. Sin embargo, son el 48,6% de la matrícula escolar de 2020, mientras que los varones alcanzan el 51,4%. Por nivel, en primaria y básico se presentan las brechas mayores en la asistencia escolar, 3 puntos porcentuales y 5,6 puntos porcentuales, respectivamente. Por gradiente, las brechas de género tienden a ser a favor de las niñas, excepto en el nivel de básica gradiente rural (véase el gráfico VII.11). Las niñas presentan mejores indicadores de eficiencia. Sus tasas de repitencia, sobreedad y extraedad son menores en todos los gradientes (véase el gráfico VII.12). Por ello, las tasas netas de cobertura en los diferentes territorios son mayores para las mujeres, con excepción del ciclo básico en el área rural, en el que los varones disponen de mayor tasa neta de cobertura.

Gráfico VII.11
Guatemala: tasa neta de cobertura de mujeres menos la tasa neta de cobertura de hombres por gradiente, 2020



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Ministerio de Educación de Guatemala (MINEDUC), (2021b) “Base Educación formal” [en línea] <https://www.ine.gob.gt/ine/estadisticas/bases-de-datos/educacion/>; W. Romero, *Clasificación municipios índice rural y urbano (IRU)*, 2022, e Instituto Nacional de Estadística (INE) de Guatemala, “Estimaciones y proyecciones de la población total según sexo y edad, 2015-2030” [en línea] <https://www.ine.gob.gt/ine/proyecciones/>.

Gráfico VII.12
Guatemala: indicadores de eficiencia por sexo y gradiente, 2020
 (En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Ministerio de Educación de Guatemala (MINEDUC), "Base Educación formal", 2021b [en línea] <https://www.ine.gob.gt/ine/estadisticas/bases-de-datos/educacion/> [fecha de consulta: abril de 2021]; "Base de establecimientos" [en línea] https://www.mineduc.gob.gt/BUSCAESTABLECIMIENTO_GE, y W. Romero, *Clasificación municipios índice rural y urbano (IRU)*, 2022.

A pesar de que las niñas ostentan mejores indicadores de eficiencia, obtienen peores resultados, particularmente en matemáticas. Las mujeres muestran niveles de logros de aprendizaje mucho más bajos en matemáticas que los hombres y esta brecha tiende a ser mayor en los gradientes más urbanos, mientras que en lectura el nivel de logro es similar en los dos primeros gradientes y levemente menor para las mujeres en los tres gradientes más urbanos (véase el cuadro VII.3). A nivel de diversificado se presenta la misma situación: en matemáticas los varones obtienen mejores resultados que las mujeres, lo que se incrementa en los gradientes más urbanos, mientras que en lectura es levemente mejor el desempeño de las mujeres en los dos gradientes más rurales (véase el cuadro VII.4).

Cuadro VII.3
Guatemala: alumnos de tercer año de básico que alcanzan logros en matemáticas y lectura, por IRU y sexo, 2019
 (En porcentajes)

Categoría	Matemáticas			Lectura		
	Total	Mujeres	Hombres	Total	Mujeres	Hombres
Rural	7,8	5,8	9,3	8,6	9,1	8,2
Rural-urbano	11,6	8,6	14,5	13,5	13,6	13,4
Urbano-rural	18,0	14,1	21,8	21,1	20,9	21,3
Urbano	27,9	22,1	33,8	32,5	31,3	33,7
Metrópolis	30,0	25,2	34,8	36,1	35,6	36,7

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Ministerio de Educación de Guatemala (MINEDUC), (2021b) "Base Educación formal" [en línea] <https://www.ine.gob.gt/ine/estadisticas/bases-de-datos/educacion/>; W. Romero, *Clasificación municipios índice rural y urbano (IRU)*, 2022, e Instituto Nacional de Estadística (INE) de Guatemala, "Estimaciones y proyecciones de la población total según sexo y edad, 2015-2030" [en línea] <https://www.ine.gob.gt/ine/proyecciones/>.

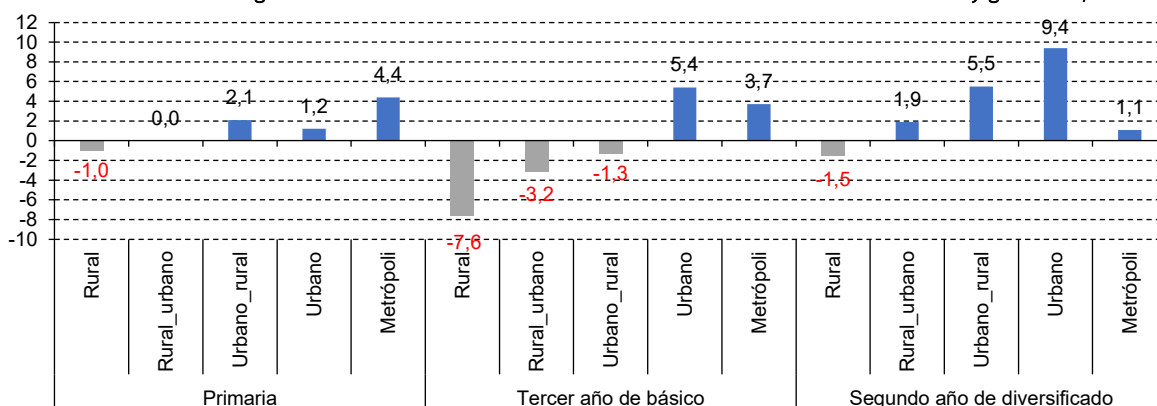
Cuadro VII.4
Guatemala: graduandos que alcanzan logros en matemáticas y lectura, por gradiente y sexo, 2019
 (En porcentajes)

Categoría	Matemáticas			Lectura		
	Total	Mujeres	Hombres	Total	Mujeres	Hombres
Rural	5,9	4,2	7,4	19,3	20,3	18,5
Rural-urbano	9,1	7,5	10,7	26,1	27,1	25,1
Urbano-rural	10,5	7,6	13,6	32,7	32,4	32,9
Urbano	16,0	11,4	20,9	43,0	42,0	44,2
Metrópolis	18,6	15,1	22,1	47,2	47,5	47,0

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Ministerio de Educación de Guatemala (MINEDUC), (2021b) "Base Educación formal" [en línea] <https://www.ine.gob.gt/ine/estadisticas/bases-de-datos/educacion/>; W. Romero, *Clasificación municipios índice rural y urbano (IRU)*, 2022, e Instituto Nacional de Estadística (INE) de Guatemala, "Estimaciones y proyecciones de la población total según sexo y edad, 2015-2030" [en línea] <https://www.ine.gob.gt/ine/proyecciones/>.

A nivel territorial en 2020, las tasas de finalización por sexo no muestran mayores diferencias en primaria. Sin embargo, en educación básica se observa una brecha en desmedro de las mujeres en los municipios del gradiente más rural, en el cual únicamente un poco más de la tercera parte de mujeres finalizan este nivel educativo. Esta brecha siempre es negativa en los dos gradientes siguientes, pero va en descenso. Cuando se llega a los gradientes urbano y metropolitano la brecha se vuelve a favor de las mujeres. En el ciclo diversificado, como se vio anteriormente en el gráfico VII.6, la tasa de finalización es en extremo baja en el primer gradiente, pero diferenciando por sexo, esta tasa es aún más baja para las mujeres (véase el gráfico VII.13).

Gráfico VII.13
Guatemala: brecha de género en la tasa de finalización de los diferentes ciclos de educación^a y gradiente, 2020



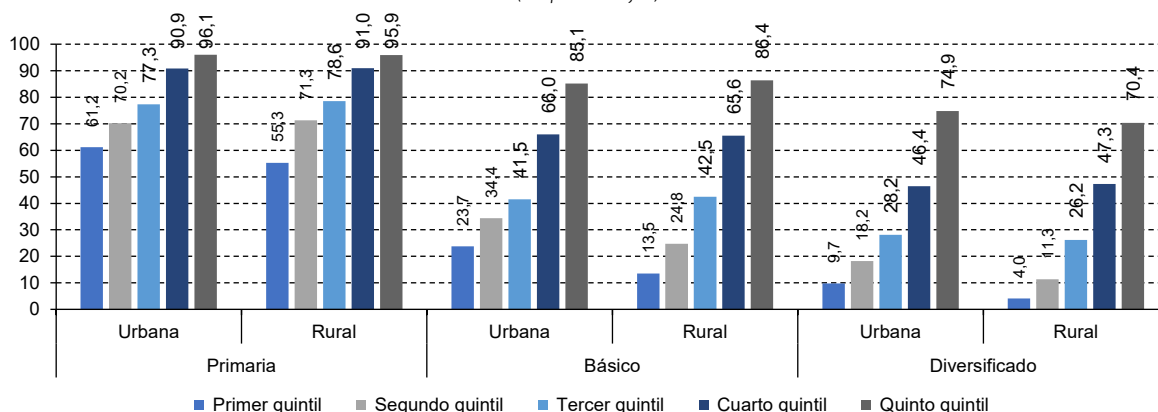
Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Ministerio de Educación de Guatemala (MINEDUC), "Base Educación formal", 2021b [en línea] <https://www.ine.gob.gt/ine/estadisticas/bases-de-datos/educacion/>; W. Romero, *Clasificación municipios índice rural y urbano (IRU)*, 2022, e Instituto Nacional de Estadística (INE) de Guatemala, "Estimaciones y proyecciones de la población total según sexo y edad, 2015-2030" [en línea] <https://www.ine.gob.gt/ine/proyecciones/>.

^a Tasa bruta de asistencia al último año del ciclo escolar de mujeres menos la misma tasa para el caso de los hombres.

5. Brechas socioeconómicas

Las brechas socioeconómicas reflejan que las tasas de finalización están directamente relacionadas con el nivel de ingreso. Los quintiles de menores ingresos presentan tasas mucho menores de finalización que los de mayores ingresos. Aunque la información más reciente a la que se tiene acceso es de 2015, en esta se observa que los quintiles de menores ingresos registran tasas mucho menores de finalización que los de ingresos más elevados, y las brechas de tasas de finalización son mayores en los niveles educativos más altos y en el área rural (véase el gráfico VII.14). Como muestra el análisis de factores que afectan el logro educativo de graduados realizado en este trabajo "Regresión Logística Binaria", las condiciones económicas del estudiante, particularmente si este trabaja, reducen sus posibilidades de logros académicos.

Gráfico VII.14
Guatemala: tasa de finalización primaria por área y quintil de ingreso, 2015
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), UNESCO Institute for Statistics (UIS), Objetivos de Desarrollo Sostenible, s/f [base de datos en línea] <http://data.uis.unesco.org/#>.

6. Brechas culturales

El Sistema Educativo aún no logra alcanzar un nivel que promueva una ciudadanía intercultural inclusiva. Guatemala es un país con diversidad étnica, cultural y lingüística. Según datos oficiales, el 43,6% de su población se autoidentifica como perteneciente a un Pueblo Indígena. El pueblo maya es el mayoritario (41,7% de la población total), luego sigue el xinka (1,8%) y el garífuna (0,1%) (INE, 2019). Los idiomas maya en Guatemala conforman una familia de alrededor de 22 idiomas con estructura propia. Cada una de estas lenguas, aun cuando tiene un tronco común, ha desarrollado sus propias reglas gramaticales, fonológicas, de vocabulario y de derivación y generación de palabras nuevas (Ramírez y Mazariegos, 1993).

En el idioma se sustenta la cultura, es el medio por el cual se adquieren y se transmiten los conocimientos y valores de una sociedad. La tradición oral hereda a las generaciones futuras los principios y valores propios de su etnia y del pensamiento maya; una filosofía con un legado de conocimiento científico y cosmogónico, una concepción genuina y estética propia, una organización comunitaria fundamentada en la solidaridad y el respeto a sus semejantes con plena autoidentificación. Los 22 idiomas mayas, el garífuna y el xinka que se hablan en Guatemala deben tener el mismo valor; por tanto, se debe promover su desarrollo y su práctica.

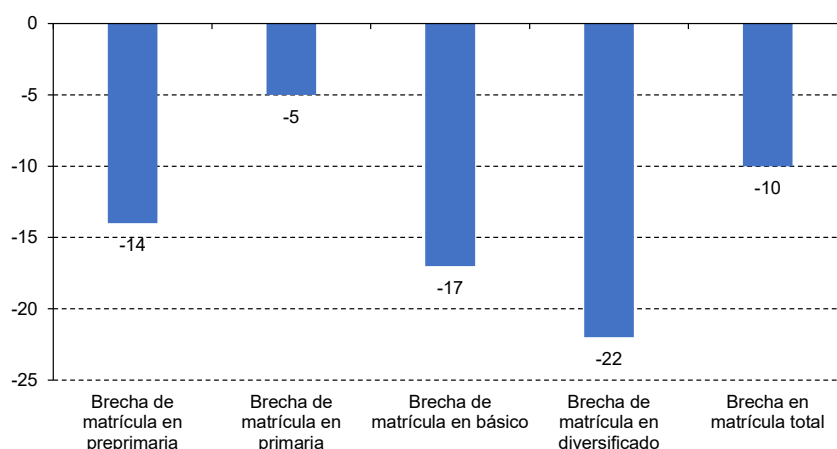
Según informa la Dirección General de Educación Bilingüe Intercultural del MINEDUC¹², la educación intercultural bilingüe (EIB) se planifica y se elabora en dos idiomas: la lengua materna o primer idioma, y el español. Se procura promover la convivencia entre personas de diferentes culturas y está dirigida a los cuatro grupos que cohabitan en el territorio guatemalteco: maya, garífuna, xinka y ladino. Además, se trata de proporcionar las herramientas necesarias para que éstos amplíen sus oportunidades de crecimiento local, regional y nacional, y obtengan el pleno desarrollo de su potencial en los ámbitos de la vida social para una verdadera convivencia intercultural. Se estima que las acciones de la EIB influyeron para que disminuyera la deserción escolar, ya que aumentó el número de docentes bilingües para los municipios con mayor población indígena. Sin embargo, de acuerdo con un estudio de Vergara (2021):

“persisten algunos aspectos que ameritan intervención a fin de lograr la Educación Bilingüe Intercultural; algunos de ellos corresponden al ámbito social y otros al institucional. En cuanto a los primeros, es importante mencionar que el Sistema Educativo del país no fomenta la participación de una educación para promover una ciudadanía intercultural inclusiva, que podría contribuir a la transformación social, esto sí, y solo sí los aprendizajes trascienden de la escuela y se vinculan con la realidad social. Con respecto a la práctica de la interculturalidad en la escuela, se reconoce que persiste... el bilingüismo sustractivo, asimilacionista y focalizado a poblaciones indígenas, propiciando las prácticas de discriminación y racismo, contraviniendo los derechos establecidos en Convenios y Acuerdos Internacionales. El modelo educativo únicamente llega hasta tercer grado y solo se aplica en determinadas zonas del país, principalmente en áreas rurales, a pesar de que existe un gran porcentaje de niños y jóvenes indígenas que viven en las ciudades. Aunado a lo anterior, se identifica insuficiencia de personal docente y falta de conciencia por parte de padres de familia y docentes sobre la importancia de la enseñanza en la lengua materna como factor clave del aprendizaje” (pág. 20).

Hay indicios de que la población ladina asiste proporcionalmente más a la escuela, en relación con la que se autoidentifica como indígena. Como se muestra en el gráfico VII.15, hay una brecha importante de asistencia entre la población según su origen étnico. En Guatemala, el 43,5% de la población se autoidentifica como indígena; sin embargo, sus integrantes únicamente representan el 33,6% del total de la matrícula escolar. La brecha de asistencia de la población indígena se amplía en los niveles de básica y diversificada. La matrícula indígena representa el 30% de la matrícula total de preprimaria, el 39% de primaria, el 26,7% de básica y el 21,4% de la matrícula total del diversificado.

¹² Véase [en línea] <https://www.mineduc.gob.gt/DIGEBI/index.html>.

Gráfico VII.15
Guatemala: brechas de matrícula de población indígena con relación a total, 2020^a
 (En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Instituto Nacional de Estadística (INE) de Guatemala, “Base Educación formal”, 2021b [en línea] <https://www.ine.gob.gt/ine/estadisticas/bases-de-datos/educacion/> [fecha de consulta: abril de 2021], e Instituto Nacional de Estadística (INE) de Guatemala, “Estimaciones y proyecciones de la población total según sexo y edad, 2015-2030” [en línea] <https://www.ine.gob.gt/ine/proyecciones/>.

^a Brecha de asistencia indígena: es la relación entre la proporción de la matrícula indígena en la matrícula total en el nivel correspondiente, con respecto a la proporción de los Pueblos Indígenas en la población total.

Por otra parte, la población ladina logra un mayor progreso en el sistema educativo. El 12,8% de los estudiantes que se identifican como parte de Pueblos Indígenas se encuentran en preprimaria, el 65% en primaria, el 14,7% cursa básica y únicamente el 6,4% de ellos se halla en diversificado, mientras que de la población ladina que asiste a la escuela, el 15,2% cursa preprimaria, el 52,1% primaria, el 20,4% básica y el 11,8% diversificado.

Se observan menores logros de aprendizaje en el sistema de educación formal entre los estudiantes que se identifican como indígenas. Según el Reporte Nacional de Resultados de Guatemala ERCE 2019, la pertenencia de un alumno de sexto grado a un Pueblo Indígena está asociada negativamente con el resultado alcanzado en las pruebas de logros. El estudio concluye que los estudiantes guatemaltecos pertenecientes a dichos Pueblos Indígenas padecen desventajas en el aprendizaje, lo que sugiere que las modalidades de atención educativa no poseen la suficiente eficacia para revertir esta condición y que, por tanto, se impone redoblar los esfuerzos y recursos para mejorar las oportunidades de aprendizaje para ellos. Una situación similar también se revela en los resultados de las pruebas de logros realizadas por el MINEDUC. Los estudiantes que se autoidentifican como pertenecientes a Pueblos Indígenas obtienen peores resultados que los ladinos y extranjeros, tanto para tercero de básico como para los graduandos (véase el cuadro VII.5). Según Quim (2020), los resultados pueden explicarse por las diferencias en el nivel socioeconómico y el nivel educativo alcanzado por los padres.

Cuadro VII.5
Guatemala: estudiantes de tercero de básico y graduandos que obtienen logros satisfactorio y excelente en las pruebas de aprendizaje según autoidentificación étnica, 2019
 (En porcentajes)

	Tercero de básico		Graduandos	
	Matemáticas	Lectura	Matemáticas	Lectura
Pueblo Indígena	12,0	12,2	8,5	24,7
Ladino	22,3	27,4	15,2	41,5
Extranjero	22,7	23,5	23,0	42,4

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Ministerio de Educación de Guatemala (MINEDUC), “Base de datos de la evaluación aplicada a estudiantes del último año del ciclo diversificado del nivel de educación media en el año 2019” [en línea] https://www.mineduc.gob.gt/digeduca/apps/Bases_de_Datos_Evaluaciones/navegador/2019/Graduandos.asp.

Como apunta Gaudin (2019), las principales vulnerabilidades en educación que afectan a los Pueblos Indígenas y poblaciones afrodescendientes rurales en América Latina y el Caribe son los altos niveles de analfabetismo, problemas para el acceso a la educación, elevados porcentajes de abandono escolar, desafíos de interculturalidad¹³ y bilingüismo. Los indicadores de eficiencia educativa evidencian brechas por origen étnico. La repitencia es mayor en primaria para los estudiantes que se autoidentifican como indígenas que para los ladinos; aunque no ocurre lo mismo en básico y diversificado. La sobreedad y la extraedad tienden a ser mayores en los estudiantes indígenas en todos los niveles con respecto a los estudiantes ladinos (véase el cuadro VII.6).

Cuadro VII.6
Guatemala: indicadores de eficiencia por grupo étnico de autoidentificación, 2020
(En porcentajes)

	Pueblo Indígena	Ladino	Extranjero
Repitencia			
Primaria	11,6	7,1	3,1
Básico	4,1	4,8	3,7
Diversificado	1,9	2,1	1,5
Sobreedad			
Primaria	19,4	14,1	20,0
Básico	20,2	16,4	17,7
Diversificado	1,9	2,1	1,5
Extraedad			
Primaria	17,4	12,0	7,3
Básico	25,5	22,7	12,1
Diversificado	25,9	23,5	17,3

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Ministerio de Educación de Guatemala (MINEDUC), “Base de datos de la evaluación aplicada a estudiantes del último año del ciclo diversificado del nivel de educación media en el año 2019” [en línea] https://www.mineduc.gob.gt/digeduca/apps/Bases_de_Datos_Evaluaciones/navegador/2019/Graduandos.asp.

7. Brecha digital

En cuanto a la brecha digital de acceso y uso de las TIC, las capacidades de utilización se vinculan con la manera y los motivos por los que las personas emplean las computadoras e ingresan a internet. Las metas educativas 2021 aprobadas por la Conferencia Iberoamericana de Educación proponen “la incorporación de las tecnologías de la información y la comunicación a las escuelas y, más específicamente, a las actividades de enseñanza... las metas que se fijan los países han sido organizadas en torno a dos grupos: i) aquellas que se relacionan con el desarrollo de la infraestructura y el equipamiento de las escuelas y ii) las que abordan cuestiones que tiene que ver con las definiciones pedagógicas necesarias para definir el sentido de su uso en los contextos escolares” (Conferencia Iberoamericana de Educación, OEI, 2008, pág. 60).

Las TIC ejercen un impacto significativo sobre las oportunidades de los jóvenes en los ámbitos productivo, educativo, social y político, solo si se desarrollan habilidades más funcionales y especializadas, así como criterios para seleccionar y usar la información disponible en la red. Dentro de este proceso de alfabetización digital, los adultos desempeñan un papel clave en la guía y monitoreo del proceso de aprendizaje. Por esta razón, constituye una preocupación el uso poco frecuente de la tecnología por parte del cuerpo docente promedio en la región latinoamericana. En este sentido, el acceso a las computadoras y a internet en el hogar debe acompañarse por políticas educativas orientadas a mejorar el rendimiento educativo (Formichella y Alderete, 2018).

¹³ Por interculturalismo se refiere a la integración y enriquecimiento mutuo de las culturas originarias y la ladina, en contraposición a una visión asimilacionista y dominante de una de estas.

El acceso a las TIC se refiere a la disponibilidad de las nuevas tecnologías y dispositivos, tales como, si el estudiante (o el establecimiento educativo) posee computadoras, internet y telefonía celular, entre otros. Las TIC reducen las distancias físicas y temporales, por lo que el espacio y el tiempo disminuyen su antigua relevancia. Formichella y Alderete (2020) afirman que tener mayor disponibilidad y acceso a las TIC en el hogar redundaría en menores tasas de fracaso escolar en el nivel secundario, aunque reconocen que lo más importante es su uso. La brecha digital, de conectividad, de acceso y disposición de TIC en el hogar para apoyar la educación virtual, a distancia o híbrida, incrementa profundamente la desigualdad educativa (Formichella y Alderete, 2018).

Las computadoras se han vuelto cada vez más comunes en las escuelas, pero muchas de las otras piezas que incluye el currículo, el aprendizaje de los estudiantes y la pedagogía docente, que definen la calidad de la educación y determinan una reforma exitosa, se han mantenido, en gran medida, sin cambios (Álvarez y otros, 2020).

Durante la pandemia, el acceso y uso de las TIC se incrementó notablemente. En América Latina y en el mundo entero, el modelo convencional de enseñanza-aprendizaje basado en interacción presencial en un espacio físico se detuvo por efecto del distanciamiento físico originado por la emergencia sanitaria. Miles de millones de estudiantes fueron afectados en todo el mundo, pero con el apoyo de las tecnologías se buscó ofrecer opciones para mantener activo el proceso educativo. Frente a la pandemia, en Guatemala y muchos países la teleeducación se convirtió en instrumento de inclusión y en respuesta necesaria y urgente (Escorcía, 2020).

El cierre de escuelas y las medidas de distanciamiento y de cuidado implantadas para contener la propagación del virus obligaron a los Estados y a los centros educativos a efectuar una veloz transición a la educación a distancia, sin que en la gran mayoría de los casos se contara con las condiciones necesarias para ello. Dicha transición ha dejado en evidencia las brechas de acceso, conectividad y habilidades digitales en la región. La forma de conexión también afecta la calidad y las oportunidades que tienen los estudiantes en su proceso educativo, ya que no es lo mismo conectarse desde un teléfono que desde una computadora (CEPAL, 2022).

La teleeducación se constituyó en opción, casi única, para enfrentar la crisis educativa aunque sin tiempo para reconstituir materiales escolares, preparar adecuadamente a los docentes y sin mayores ajustes pedagógicos. Las acciones tomaron tres grandes vías en América Latina (Escorcía, 2020):

- Generar acceso a plataformas vía internet.
- Ofrecer acceso masivo vía sistemas de televisión educativa.
- Emitir programación vía radio, especialmente para comunidades donde las otras vías no están disponibles.

Las autoridades enfrentaron los desafíos en múltiples dimensiones, desde asegurar condiciones mínimas para el proceso de aprendizaje hasta contar con sistemas para seguimiento y evaluación, pasando por desarrollo de infraestructura, formación docente acelerada y atención al ambiente familiar. Inicialmente, se aplicó más un criterio de rapidez e inversión moderada con expectativas de reapertura para 2021 o con cambio del calendario escolar. Con rapidez se adquirió conciencia sobre la necesidad de ampliar la cobertura y acceso a sistemas vía internet, con teleeducación y contenidos de nuevo formato. Sin embargo, las respuestas han enfrentado retos importantes para lograr relevancia y suficiencia. Frente a la crisis por COVID-19, han partido de lo que es posible, aunque no sea deseable: “La crisis de COVID-19 mostró otra carencia: las habilidades de los docentes para manejar espacios virtuales, dominar herramientas, crear contenidos y lograr aprendizajes... se abre paso la prioridad para... activar planes de alta escala en desarrollo de habilidades docentes renovadas, concordantes con la época y con su tecnología” (Escorcía, 2020, pág. 151).

La información analizada evidencia que la mayoría del estudiantado del último año de los ciclos básico y diversificado, en todos los gradientes, cuenta con acceso a celulares. Por consiguiente, aunque no se conoce la calidad de estos aparatos, puede ser que gran parte de los estudiantes en todos los gradientes podrían tener acceso a WhatsApp o mensajes de texto. Sin embargo, hay limitaciones en el acceso a electricidad, computadora e internet, esenciales para dar continuidad a la educación durante

la pandemia. El Centro de Investigaciones Económicas Nacionales (CIEN, 2021) advierte que el 9% de hogares no dispone de acceso a energía eléctrica y en 25 municipios, el 25%.

El porcentaje de acceso a computadora en casa e internet presenta grandes brechas a escala territorial. En el nivel básico, el gradiente más rural reporta la mitad de acceso a computadoras y la cuarta parte a internet, con respecto al gradiente más urbano. Respecto de los graduados, las brechas en el acceso a computadoras son mucho menores. Si se compara el acceso a computadora de los estudiantes del ciclo básico y los del diversificado, se observa que, para cada uno de los gradientes, este acceso es mayor para los estudiantes del ciclo diversificado. Posiblemente las exigencias del nivel o las características de los hogares de quienes acceden a diversificado son distintas, otro aspecto a profundizar con nuevas investigaciones. En cuanto al acceso a internet, las brechas entre gradientes son similares para los dos niveles educativos. Este hecho podría obedecer a dificultades de conectividad de los territorios más rurales y el costo económico, que es una barrera de acceso importante (véase el cuadro VII.7).

Cuadro VII.7
Guatemala: estudiantes de tercer año de básico y graduandos según acceso a celular, computadora e internet en casa, por gradiente, 2019
(En porcentajes)

	Tercer año de básico			Graduandos		
	Celular	Computadora	Internet	Celular	Computadora	Internet
Rural	91,2	27,9	15,0	92,1	45,1	16,7
Rural-urbano	93,3	34,5	21,3	93,0	46,9	24,0
Urbano-rural	94,8	45,2	34,7	94,4	58,1	37,5
Urbano	96,2	59,5	50,9	94,8	69,7	50,1
Metrópoli	95,3	60,6	58,7	95,2	70,6	62,1

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Ministerio de Educación de Guatemala (MINEDUC), "Base de datos de la evaluación aplicada a estudiantes del último año del ciclo básico y a graduandos, año 2019" [en línea] <https://www.mineduc.gob.gt/digeduca>.

Tomando en cuenta esta limitación de acceso a internet y computadoras en casa antes señalada, inicialmente el Gobierno de Guatemala impulsó el programa Aprendo en Casa, para dar acceso a la educación durante la pandemia. Se trata de una estrategia educativa a distancia que utiliza una plataforma digital a disposición de los alumnos de los niveles de educación infantil, primaria y media. Como lo plantea el CIEN (2021): "la mayor parte de los 2,9 millones de estudiantes de centros educativos públicos tiene acceso limitado a internet y a otros mecanismos para acceder a la educación virtual y tecnológica, siendo más afectados los estudiantes del área rural, que se encuentran en situación de pobreza y extrema pobreza" (pág. 57). En respuesta a estas condiciones, como alternativa se promovieron programas de televisión y radio, acompañados de guías de autoaprendizaje. No obstante, la posibilidad de aprender con estos apoyos es más limitada para los niños de hogares en condición de vulnerabilidad.

"Los organismos internacionales... añaden a la brecha digital la existencia de una brecha familiar y advierten que los obstáculos no son solo digitales, de carencia de dispositivos electrónicos, sino que las familias con menos instrucción tienen más dificultades para ayudar a sus hijos e hijas en las tareas escolares en casa. Así, en este contexto de cierre escolar, la brecha familiar supone otro hándicap para las políticas inclusivas de integración escolar en igualdad para las familias desfavorecidas socioeconómica y culturalmente" (Cabrera, Nieves y Santana, 2020, pág. 29).

A pesar de los esfuerzos realizados a la fecha por los sectores educativos de la región, de acuerdo con estimaciones del Banco Mundial (2021a), América Latina y el Caribe: "podría ser la segunda región con el mayor crecimiento absoluto del indicador de pobreza de aprendizaje... podría ser además una de las regiones con mayor aumento en la proporción de jóvenes de primer ciclo de secundaria debajo del nivel mínimo de rendimiento... las pérdidas de aprendizaje afectan más a los más pobres, se estima que la brecha socioeconómica de aprendizaje se ampliaría en 12%" (pág. 7). Habría que destacar también el rezago de las y los niños que cursaron el primer ciclo de primaria durante la pandemia y que no alcanzaron las habilidades y competencias básicas de lecto-escritura, representa una situación que podría limitar su progreso educativo.

B. Factores que afectan el logro educativo (regresión logística binaria)¹⁴

A fin de analizar los factores que afectan el logro educativo en matemáticas y lectura, partiendo de las evaluaciones 2019 del MINEDUC, se desarrolló una regresión logística binaria para conocer el efecto probable de una o algunas variables cualitativas o cuantitativas (variables independientes) sobre la variable binaria que se desea evaluar (variable dependiente dicotómica). Se llama dicotómica porque solo admite dos categorías (en este caso, logro y no logro, en los resultados académicos de matemáticas y lenguaje). En este procedimiento, para desarrollar la regresión econométrica, las variables dependientes son “no logro en matemáticas” y “no logro en lectura”.

Se considera que un estudiante ha obtenido logro en una materia cuando ha recibido una valoración de satisfactorio o excelente. Por el contrario, no ha obtenido logro cuando su evaluación es insatisfactoria o debe mejorar. Por su parte, las variables independientes están compuestas por una serie de factores que teóricamente pueden afectar este logro educativo y que están relacionados principalmente con la ruralidad, la autoidentificación étnica del estudiante, la condición socioeconómica y familiar, el nivel educativo de los padres, el tipo de establecimiento y la conectividad del estudiante.

La probabilidad de logro es mayor para los estudiantes de colegios privados y ladinos. Estudiar en un centro educativo municipal, cooperativo u oficial implica menores posibilidades de obtener los logros académicos deseados que en los centros privados; lo que afecta principalmente la materia de matemáticas. En cuanto a la autoidentificación étnica del estudiante, los resultados de la regresión comprueban que, en comparación con los ladinos, aquellos de origen xinca y garífuna tienen menores probabilidades de obtener logros académicos, tanto en matemáticas como en lectura. Por su parte, la repetencia de algún grado de primaria pareciera ser un elemento importante que incide o refleja que un estudiante no obtendrá los logros académicos deseados, tanto en matemáticas como en lectura.

La probabilidad de logro es mayor para los estudiantes más urbanos. En cuanto al gradiente en el que se encuentra el centro educativo, los resultados favorecen a los estudiantes cuyos centros educativos se ubican en la metrópolis. En la medida en que los estudiantes asisten a establecimientos más rurales, se reduce la posibilidad de obtener logros académicos en ambas materias, y los del área rural son los menos favorecidos.

La probabilidad de logro es mayor para los estudiantes que no trabajan. En cuanto a las condiciones económicas del estudiante, los resultados arrojan que el hecho de que un estudiante trabaje reduce sus posibilidades de logros académicos. Las condiciones precarias de las viviendas (como piso de tierra, techos percederos y chorro público como fuente de abastecimiento de agua en el hogar) parecen tener efectos menores en la posibilidad de obtener logros académicos en comparación con las incidencias que tienen otras variables; y es similar el caso de hogares con condiciones de hacinamiento. Sin embargo, no contar con electricidad en la vivienda impondría cierta limitación para obtener logros académicos en lectura.

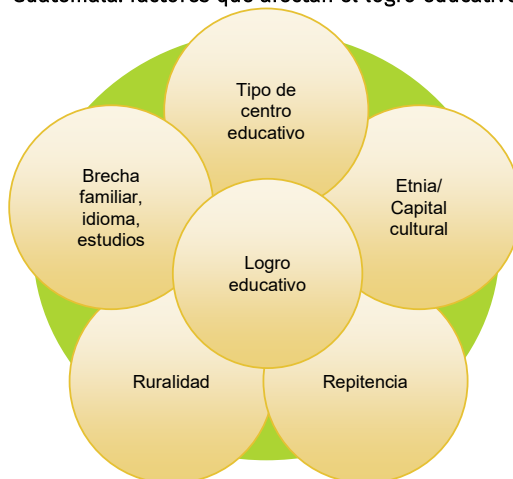
La brecha digital de los estudiantes pareciera tener efectos menores en las posibilidades de obtener logros académicos en comparación con las incidencias de otras variables. Sin embargo, la variable de no contar con computadora en casa es la más relevante para limitar las posibilidades de logros académicos en matemáticas. En la materia de lectura, las brechas digitales más relevantes detectadas son no disponer del servicio de internet ni de computadora en casa.

La brecha familiar de los estudiantes sería uno de los elementos más relevantes que afectan la posibilidad de obtener logros académicos. Los estudiantes cuyos padres y madres tienen niveles de posgrado presentan mejores posibilidades de obtener logros en ambas materias. En la medida que el nivel de estudios alcanzado por los padres es menor, las posibilidades de los estudiantes para obtener logros también descienden. El nivel de estudios de la madre incide también sobre el logro educativo. El idioma materno sería un elemento que afectaría el logro académico. Los estudiantes cuyo idioma

¹⁴ Para conocer la estrategia metodológica mediante el cual se realizó el estudio, véase el trabajo completo: E. Jacir de Lovo, “Brechas de acceso a la educación en Guatemala: transformación educativa para la igualdad, con énfasis en las poblaciones rurales y los Pueblos Indígenas”, *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2022/164-LC/MEX/TS.2022/20) [en línea]: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/48360>. Ciudad de México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2022.

materno es distinto al español presentan menores posibilidades de éxito. Los factores que afectan el logro educativo se resumen en el diagrama VII.1.

Diagrama VII.1
Guatemala: factores que afectan el logro educativo



Fuente: Elaboración propia.

C. Conclusiones

Este trabajo ha producido evidencia suficiente para confirmar la hipótesis de que, a pesar de las acciones desarrolladas en Guatemala, persisten grandes brechas de acceso al goce efectivo del derecho a la educación, particularmente para las poblaciones rurales y Pueblos Indígenas en términos de acceso y logros de aprendizaje. Con excepción de primaria, las brechas de acceso son significativamente elevadas; así como las brechas de eficiencia en términos de repitencia, deserción y fracaso escolar, sobreedad y extraedad que afectan principalmente a esas poblaciones. Más dramática es aún la situación de estas poblaciones en términos de logro educativo: los jóvenes urbanos pueden alcanzar hasta ocho veces más logros que los jóvenes que viven en poblaciones rurales o que se autoidentifican como miembro de un Pueblo Indígena. Sin embargo, aun los jóvenes que viven en áreas más urbanas están lejos de lograr los conocimientos, habilidades y competencias que les habiliten para la vida presente y futura.

¿Qué hacer? Guatemala tiene la población económicamente activa más grande de la subregión, pero con muy bajo nivel educativo. De los 18 millones de personas menores de 17 años que viven en Centroamérica, cerca de 7 millones (37,7%) habitan en Guatemala. El desafío más grande que enfrenta Guatemala es ocuparse hoy de estos niños y jóvenes que están en edad escolar para cambiar su futuro, el del país y la región. Condición necesaria para poner un alto al círculo vicioso que reproduce la desigualdad educativa en Guatemala, la exclusión y las brechas descritas anteriormente, consiste en acordar un compromiso nacional por la calidad educativa, como una política de Estado, de largo plazo e intersectorial.

En este marco, es una gran oportunidad para el desarrollo inclusivo en Guatemala convertir el sistema educativo en un espacio privilegiado para equiparar oportunidades y generar inclusión sin dejar a nadie atrás. Para ello, es indispensable la transformación del modelo educativo, aprovechando los cambios introducidos por la pandemia, potenciándolos e institucionalizándolos correctamente. En particular, la centralidad de la educación en los hogares, la autonomía y empoderamiento de los estudiantes asumiendo en primera persona la responsabilidad de aprender, la delegación al centro educativo de organizar y hacerse cargo de los procesos de enseñanza-aprendizaje, atendiendo las normativas y los recursos del MINEDUC, el involucramiento de los padres de familia o cuidadores en la educación, redimensionar la importancia de la salud mental de estudiantes y docentes y, la escuela como espacio central para la gestación de habilidades y competencias socioemocionales, la apertura de los

centros educativos a la participación comunitaria y la introducción de las TIC en los procesos de enseñanza aprendizaje, entre otros.

Un modelo con estas características requiere fortalecer los apoyos a los docentes y centros educativos; así como, el acompañamiento técnico pedagógico, monitoreo y evaluación, recursos de aprendizaje en torno a un proyecto educativo elaborado por y desde la escuela, con el involucramiento de la comunidad educativa. Estos cambios deben hacerse de forma intersectorial, sistémica y creando incentivos correctos al buen desempeño docente, del estudiante y a la mejora continua de los procesos de enseñanza aprendizaje y de la escuela. Todo esto implica redefinir los roles del Ministerio de Educación, los docentes, estudiantes y padres de familia en el proceso de enseñanza aprendizaje. Asimismo, aumentar sustancialmente el presupuesto de educación y que este no solo se destine para aumentos salariales; y que los mejores recursos humanos, pedagógicos y de infraestructura lleguen a las comunidades más rurales. Se requiere investigar a mayor profundidad las escuelas bilingües y su impacto, y a partir de ello, fortalecer la formación docente y la oferta bilingüe intercultural; y que también se incorporen los saberes de los Pueblos Indígenas al currículo nacional.

Aumentar la oferta pública en media básica y diversificado, prioritariamente en los tres gradientes más rurales. No basta con brindar educación gratuita en estos niveles, sino también identificar otras intervenciones para disminuir costos económicos, sociales y familiares colaterales, tales como alimentación escolar, transporte, servicios de cuidado en el hogar y en la escuela, materiales de apoyo, actividades extraescolares, acciones afirmativas que compensen los déficits de los hogares particularmente en el ámbito rural. Se requieren intervenciones ad hoc, que viabilicen el acceso, y al mismo tiempo, demuestren el valor agregado de la educación para el proyecto de vida de los niños y sus familias.

El acceso a internet hoy más que nunca es clave. Sin embargo, la brecha digital entre los gradientes más rurales y urbanos es abismal, posiblemente no solo por las condiciones socioeconómicas de los hogares, sino también por la baja densidad poblacional que eleva los costos de conectividad. Más allá de las causas, internet es condición necesaria para la educación, por ello es un servicio público al que debe tenerse acceso universal a una canasta básica digital, como plantea la CEPAL. Es crucial definir y poner en práctica nuevas estrategias para equiparar y mejorar los resultados de aprendizaje. Entre otras estrategias, es clave adecuar la oferta, el currículo y los estándares a las realidades y requerimientos de la diversidad poblacional, social y cultural para que sean equivalentes, prioritariamente en el gradiente rural donde la matrícula de las poblaciones indígenas es mayor. Este tema deberá profundizarse a futuro con más investigación.

Finalmente, se recomienda investigar las causas del bajo nivel de logro de las niñas en matemáticas y los determinantes sociales y las prácticas de crianza en el hogar y en la escuela que favorecen un logro educativo menor en los gradientes más rurales y las poblaciones indígenas. Es imperativo realizar un diagnóstico de la gestión del sistema educativo, revisar los incentivos existentes o necesarios, para mejorar y transparentar el desempeño educativo de las escuelas, los maestros y los estudiantes y que no dé lo mismo ser bueno, malo o regular. Elaborar una estrategia para lograr un compromiso por la educación, retomando iniciativas como La Alianza por la Educación, la Gran Campaña Nacional por la Educación y Empresarios por la Educación, entre otras iniciativas que buscan movilizar a la sociedad en torno a una agenda educativa. Se propone utilizar la perspectiva territorial adoptada en este trabajo como instrumento para identificar y dimensionar las brechas educativas, focalizar esfuerzos, definir acciones territoriales más efectivas y ad hoc a estas realidades.

Bibliografía

Álvarez, H. y otros (2020), “La educación en tiempos del coronavirus. Los sistemas educativos de América Latina y el Caribe ante COVID-19”, *Documento para discusión*, N° IDB-DP-00768, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID) [en línea] <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/La-educacion-en-tiempos-del-coronavirus-Los-sistemas-educativos-de-America-Latina-y-el-Caribe-ante-COVID-19.pdf> [fecha de consulta: 4 de agosto de 2020].

- Banco Mundial (2021a), *Actúemos ya para proteger el capital humano de nuestros niños: los costos y la respuesta ante el impacto de la pandemia de covid-19 en el sector educativo de América Latina y el Caribe*, Washington, D.C., Open Knowledge Repository [en línea] <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/35276>.
- Cabrera, L., C. Nieves y F. Santana (2020), “¿Se incrementa la desigualdad de oportunidades educativas en la enseñanza primaria con el cierre escolar por el coronavirus?”, *International Journal of Sociology of Education (RISE)* [en línea] https://www.academia.edu/43373344/_Se_Incrementa_la_Desigualdad_de_Oportunidades_Educativas_en_la_Ense%C3%B1anza Primaria_con_EL_Cierre_Escolar_por_el_Coronavirus.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2022), “Presentación de *Panorama Social de América Latina, 2021*” [en línea] https://www.cepal.org/sites/default/files/presentation/files/ppt_panorama_social_2021-version_final.pdf.
- CIEI (Centro de Investigaciones Económicas Nacionales) (2021), *Una estrategia para el uso de la tecnología en la educación*, Guatemala [en línea] <https://ciei.org.gt/wp-content/uploads/2021/12/Documento-Tecnologia-en-la-EducacionGT-web.pdf>.
- Escorcia, G. (2020), “El rol de internet durante la pandemia de COVID-19 en Latinoamérica. Teleeducación”, *Internet y pandemia en las Américas, primera crisis sanitaria en la era digital*, E. Ford y W. Weck (eds.), Fundación Konrad-Adenauer [en línea] <https://www.kas.de/es/web/regionalprogramm-adela/un-solo-t%C3%ADtulo/-/content/internet-y-pandemia-en-las-americas>.
- Formichella, M. M. y M. V. Alderete (2020), *Análisis de la primera brecha digital y su vínculo con el fracaso escolar en la Provincia de Buenos Aires*, LV Reunión Anual, noviembre, Asociación Argentina de Economía Política.
- _____. (2018), “TIC en la escuela y rendimiento educativo: el efecto mediador del uso de las TIC en el hogar”, *Cuadernos de Investigación Educativa*, vol. 9, Nº 1, Universidad ORT, Montevideo [en línea] <http://www.scielo.edu.uy/pdf/cie/v9n1/1688-9304-cie-9-01-75.pdf>.
- Gaudin, Y. (2019), “Nuevas narrativas para una transformación rural en América Latina y el Caribe. La nueva ruralidad: conceptos y medición”, *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2019/45-LC/MEX/TS.2019/9), Ciudad de México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- INE (Instituto Nacional de Estadísticas) (2019a), *XII Censo Nacional de Población y VII de Vivienda. Resultados Censo de Población 2018*, Guatemala [en línea] <https://www.ine.gob.gt/sistema/uploads/2021/11/19/202111192139096rGNQ5SFalepmPGfYToVW9MF6X2turyT.pdf>.
- _____. (2019b), “Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos (ENEI)”, Guatemala [en línea] <https://www.ine.gob.gt/ine/encuesta-nacional-de-empleo-e-ingresos/>.
- Jacir de Lovo, E. (2022), “Brechas de acceso a la educación en Guatemala: transformación educativa para la igualdad, con énfasis en las poblaciones rurales y los Pueblos Indígenas”, *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2022/164-LC/MEX/TS.2022/20) Ciudad de México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) [en línea] <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/48360>.
- MINEDUC (Ministerio de Educación de Guatemala) (2022), “Base de datos de la evaluación aplicada a estudiantes del último año del ciclo diversificado del nivel de educación media en el año 2019” [en línea] https://www.mineduc.gob.gt/digeduca/apps/Bases_de_Datos_Evaluaciones/navegador/2019/Graduandos.asp.
- _____. (2021a), “Anuario estadístico de la educación de Guatemala, años 1992 al 2021 – Preliminar final al 2022-05-09”, Guatemala [en línea] <http://estadistica.mineduc.gob.gt/anuario/home.html#>.
- _____. (2021b), “Base educación formal” [en línea] <https://www.ine.gob.gt/ine/estadisticas/bases-de-datos/educacion/> [fecha de consulta: abril de 2021].
- MINEDUC/DIGEDUCA (Ministerio de Educación de Guatemala/Dirección General de Evaluación e Investigación Educativa) (2020), “Resultados generales de la evaluación educativa” [en línea] https://www.mineduc.gob.gt/digeduca/documents/resultados/Resultados_generales.pdf.
- ODS (Objetivos de Desarrollo Sostenible) (2015), “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, Naciones Unidas, Asamblea General A/RES/70/1.
- OEI (Organización de los Estados Iberoamericanos) (2008), *Metas educativas 2021, La educación que queremos para la generación de los bicentenarios* [en línea] <https://oei.int/downloads/blobs/ejlfcmFpbHMiOmsibWVzc2FnZSI6IkBaHBBCjByliwiZXhwlpudWxsLClwdXliOiJibG9iX2lkIn19--abd7d046ad3fa52133864509a303b4039a909078/documento%20inicial.pdf>.
- Prensa Libre* (2022), “Evidente rezago educativo obliga a reevaluar contenidos”, Guatemala, 25 de marzo [en línea] <https://www.prensalibre.com/guatemala/comunitario/rezago-educativo-es-evidente-ahora-que-ninos-comienzan-a-retornar-a-las-aulas/>.
- Quim, M. (2020), *Informe nacional de Graduandos: año 2019*, Ministerio de Educación/ Dirección General de Evaluación e Investigación Educativa (MINEDUC/DIGEDUCA) [en línea] https://www.mineduc.gob.gt/digeduca/documents/informes/graduandos/Informe_Graduandos_2019.pdf.

- _____. (2019), *III Básico – Evaluación TER2019 – Informe de resultados nacionales*, Ministerio de Educación (MINEDUC)/Dirección General de Evaluación e Investigación Educativa (DIGEDUCA) [en línea] <https://www.mineduc.gob.gt/digeduca/documents/informes/basicos/InformeTER2019.pdf>.
- Ramírez, M. y L. M. Mazariégoz (1993), *Tradición y modernidad: lecturas sobre la cultura maya actual*, Guatemala, Universidad Rafael Landívar, Instituto de Lingüística.
- Ramírez, M. J. y A. Viteri (2019), *El embudo de la exclusión educativa en Mesoamérica*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID) [en línea] <https://publications.iadb.org/es/el-embudo-de-la-exclusion-educativa-en-mesoamerica>.
- Romero, W. (2022), “Elementos de una agenda de transformación productiva inclusiva en Guatemala”, Departamento de Ciencias Económicas del Instituto de Ciencias Sociales y Humanísticas, Universidad Rafael Landívar, Guatemala, inédito.
- Romero, W. y otros (2020), *Territorios funcionales rural-urbanos en Guatemala e identificación y caracterización socioeconómica de territorios funcionales urbano-rurales en El Salvador, Centroamérica*, Guatemala, UCA Editores.
- UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura) (s/f), UNESCO Institute for Statistics (UIS) [base de datos en línea] <http://data.uis.unesco.org/#>.
- _____. (2021a), *Estudio Nacional Comparativo y Explicativo (ERCE 2019) - Reporte Nacional de Resultados: Guatemala*, París [en línea] <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000380248>.
- _____. (2021b), “Informe Nacional de Guatemala sobre los resultados del Estudio Regional Comparativo y Explicativo (ERCE 2019)”, París.
- Vergara, M. (2021), “De la educación indígena a la educación intercultural en México, Colombia y Guatemala: debates, reflexiones y retos”, *Utopía y Praxis Latinoamericana*, vol. 26, N° 95, Universidad del Zulia, Venezuela [en línea] <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=27968419001>.

Capítulo VIII

Limitaciones en el acceso a la salud en México en el marco de la nueva ruralidad¹

Enrique Valencia Lomelí
Máximo E. Jaramillo Molina

Introducción

El objetivo de la investigación que dio origen a este capítulo fue analizar y cuantificar las brechas de acceso a la salud en la nueva ruralidad en México. Con ese propósito, se revisaron los debates, con énfasis en los sostenidos en este país, acerca de la nueva ruralidad y las brechas de acceso a la salud. La definición de la ruralidad ha propiciado grandes debates académicos y de política pública. No hay un acuerdo acerca de lo que debe considerarse como población rural, generalmente en oposición a la población urbana (Unikel, 1973; OCDE, 2007; Dirven y Candia, 2020). Los desacuerdos no son nuevos: Unikel (1973, pág. 378) escribía al inicio de los años setenta del siglo XX que “hasta la fecha distinguidos estudiosos del tema no se han puesto de acuerdo sobre cuáles son los rasgos característicos de una comunidad urbana y una rural”; y recientemente Gaudin (2019, pág. 8) afirmó que “existe una gran diversidad de consideraciones sobre la ruralidad y, por lo tanto, no hay una definición única y consensuada”.

Este tipo de discrepancias se hacen evidentes al analizar algunos ejemplos sobre indicadores de la ruralidad. En México, el criterio utilizado en la actualidad en la estadística oficial parte de un parámetro poblacional (rurales son las localidades menores de 2.500 habitantes), que no siempre ha sido el mismo (OCDE, 2007; Unikel, 1973). La falta de acuerdo se debe, en gran parte, a que “lo rural no abarca algo homogéneo” (Gaudin, 2019, pág. 8) y se ha transformado a lo largo del tiempo. A la par de la discusión sobre los criterios para definir los espacios rurales, se ha intensificado el debate académico en torno a la ruralidad, sobre todo desde la década de 1990, después de las reformas de mercado adoptadas en América Latina. En especial, desde la antropología, la economía, la ciencia política, la geografía y la sociología, se intenta profundizar en las dimensiones económicas, sociales, políticas, culturales y medioambientales de los territorios clasificados como rurales. Se cuestiona la concepción tradicional de considerar lo rural únicamente como sinónimo de actividades agrícolas (según Gaudin, 2019) o limitarlo a lo “perteneciente o relativo a la vida del campo y sus labores” (RAE, 2021). Además, se sostiene que la vida en el campo no se organiza exclusivamente en torno a la actividad agrícola, según afirmó Carton de Grammont en 2004.

De la misma manera, se objeta la dicotomía simplista campo-ciudad o entre los pueblos tradicionales agrícolas y la gran ciudad. Este enfoque, por una parte, impide analizar procesos espaciales y sociales más complejos (Arias, 2002) y por otra, reduce lo rural a lo remanente frente a lo urbano, a “lo que es despoblado, agrícola, atrasado, arcaico y subdesarrollado” (Gaudin, 2019, pág. 16). Como se aprecia, lo que está en disputa es la manera de concebir el mundo rural (Arias, 2002; Kay, 2009; Gaudin, 2019).

¹ Este capítulo es una síntesis del trabajo de E. Valencia Lomelí y M. E. Jaramillo Molina (2023), “Brechas de acceso a la salud en México, en el marco de la nueva ruralidad”, *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2023/25-LC/MEX/TS.2023/2), Ciudad de México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Las transformaciones socioeconómicas y demográficas del mundo rural tienen larga data, pero especialmente desde el inicio de los ajustes estructurales en América Latina se empezó a hablar de una nueva ruralidad. Esta conceptualización está lejos del consenso y se han utilizado diversas miradas para referirse a ella, en una muy amplia literatura. Ante la diversidad de enfoques, no es tarea sencilla intentar sintetizar los elementos del concepto de nueva ruralidad; sin embargo, es posible proponer un conjunto básico de elementos que le caracterizan.

En el marco de las reformas de mercado y las transformaciones heterogéneas de los capitalismos, la nueva ruralidad incluye al menos las siguientes características:

- Diversificación de actividades económicas, con importancia creciente de las actividades no agrícolas y disminución del peso de la agricultura en los ingresos de los hogares;
- Nuevas dinámicas en las relaciones rural-urbano;
- Persistencia o reconfiguración de brechas y rezagos;
- Cambios poblacionales relevantes, como migraciones diversas;
- Heterogeneidad de configuraciones territoriales, y
- Urgencia de nuevos marcos de desarrollo rural.

Gaudin (2019) añade otras características, como la preocupación creciente por cuidar el medio ambiente y los cambios de los *modus operandi* tradicionales del Estado en las áreas rurales. El aspecto sobresaliente de una revisión del estado del arte es la complejidad de la nueva ruralidad, en aspectos económicos, sociales, culturales y demográficos.

Frente a la visión tradicional de lo rural como espacio homogéneo o simple, paulatinamente surge un enfoque de la complejidad en el mundo rural, especialmente en el contexto económico de profundas transformaciones en las políticas agropecuarias y sociales, la actuación de mercados, la apertura comercial y el retiro del Estado. Se observan cambios demográficos con disminución del peso relativo de la población rural respecto de la urbana —aunque continúa su incremento en números absolutos—; reducción del peso de la producción agrícola en la economía en general y en las mismas zonas rurales, con diversificación de las actividades económicas de los hogares y creciente peso de sus ocupaciones asalariadas, con heterogeneidades locales y regionales; incorporación creciente en algunas localidades y regiones de la participación laboral femenina; diversificación y ampliación migratoria, con nuevas regiones que se incorporan a la migración hacia los Estados Unidos; migraciones campo-ciudad más acentuadas; espacios abiertos a la agricultura intensiva exportadora, especialmente en el norte del país, con temporalidades distintas (permanentes, de largo plazo, circulares y de retorno, y movilidades laborales diarias campo-ciudad), y con un peso significativo de las remesas en el consumo e inversión de los hogares receptores.

En México, después de 20 años de reformas económicas y nuevas políticas sociales dirigidas especialmente a los pobres (con PROCAMPO en 1993, Progresá en 1997 —después Oportunidades—, Seguro Popular en 2003, Pensión Básica en 2007), en la nueva ruralidad se padece una pobreza que mantiene niveles muy elevados. Por cierto, la pobreza es otra característica de la nueva ruralidad, que persiste desde la vieja ruralidad (Kay, 2009). Desde inicios de este siglo se han sostenido debates más intensos acerca de las políticas sociales, pobreza y desigualdad. Uno de los temas centrales de estos debates ha sido el acceso a las instituciones de salud por parte de las poblaciones rurales² y los Pueblos Indígenas. En particular, a partir de las discusiones sobre las estimaciones de la pobreza, la incorporación de las carencias en la medición multidimensional de la pobreza del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), el desarrollo de la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (ENSANUT) en sus diferentes entregas y la reforma de salud de 2003 —que incluyó la creación del Seguro Popular, —con una importante cobertura en las zonas rurales—, se fueron elaborando estudios sobre brechas de salud, con especial atención en el acceso a instituciones de salud.

De este primer abordaje (en algunos momentos optimista con respecto al cierre de brechas por la creciente cobertura de afiliación en el Seguro Popular en zonas rurales y en comunidades indígenas) se transitó hacia un debate (actualmente en desarrollo) sobre acceso potencial, acceso efectivo y brechas

² Generalmente, se entiende como poblaciones rurales a aquellas que habitan en localidades con menos de 2.500 habitantes.

en un marco del derecho a la salud. Con el presente trabajo se pretende aportar a esta línea de discusión al incorporar la complejidad de la nueva ruralidad³ y las brechas de salud para localidades rurales y las comunidades indígenas.

En este capítulo se incluyen tres apartados generales. En primer lugar, el marco metodológico propuesto para el diagnóstico de las brechas de salud en la nueva ruralidad en México. En segundo lugar, las brechas de salud en la nueva ruralidad, con acento en el acceso potencial a la salud (en general, en la seguridad social y en el Seguro Popular), el acceso efectivo a la salud (en general y la mercantilización en la atención a los problemas de salud), el acceso efectivo y de calidad a la salud (en instituciones públicas, incluidas aquellas en las que se reporta un pago por la atención a los problemas de salud, y la inversión de tiempo en la atención a los problemas de salud). En tercer lugar, se presentan las conclusiones.

A. Marco metodológico para el diagnóstico de las brechas de salud en la nueva ruralidad en México

A continuación, se presenta la propuesta metodológica para el diagnóstico de las brechas de acceso a la salud en el marco de la nueva ruralidad, que incluye las fuentes fundamentales, las variables y los indicadores por construir, a partir de un enfoque de derechos humanos.

1. Fuentes de información

En el análisis del acceso a la salud en el medio rural se utilizan fuentes de información que dispongan de variables suficientes para dar cuenta de las distintas dimensiones incorporadas. La Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares (ENIGH), levantada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) en México, se distingue como una de las fuentes de información más confiables sobre el tema. En su información se combina la integración de las dimensiones de acceso a la salud con una amplia batería de preguntas, además de que posibilita la consulta de cuestiones relacionadas con el ámbito laboral y económico de la persona entrevistada, y otras variables sociodemográficas relevantes para el análisis. Entre las ventajas de utilizar la ENIGH están la amplitud de su levantamiento, la posibilidad de producir información sobre localidades de diverso tamaño (incluidas las de corte rural), la periodicidad de su levantamiento (cada dos años), la disponibilidad de microdatos de un amplio período (1992-2018) y la incorporación de variables útiles para el análisis del acceso a la salud, además de otras variables relevantes sociodemográficas, económicas y laborales.

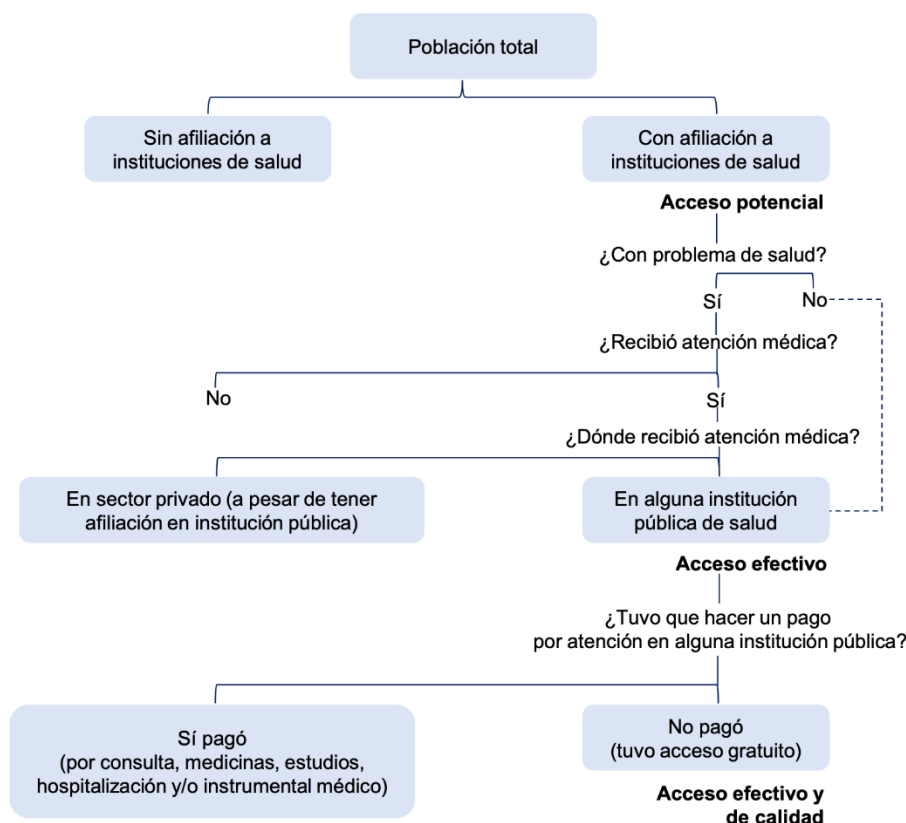
2. Indicadores de interés específicos y variables de corte para brechas

Se estimaron los siguientes indicadores para el análisis general del acceso a la salud de la población en el medio rural en México:

- Acceso potencial: Porcentaje de la población con acceso potencial = $100\% - (\text{porcentaje de la población sin afiliación a alguna a institución pública de salud o seguro privado})$.
- Acceso efectivo: Porcentaje de la población con acceso efectivo (sobre la base de Fajardo-Dolci, Gutiérrez y García-Saisó, 2015, pág. 184) = $100\% - (\text{porcentaje de la población sin afiliación a alguna institución pública de salud o seguro privado}) - (\text{porcentaje de la población con afiliación a instituciones públicas pero que fue atendida en servicios privados como respuesta a las barreras de los públicos})$.
- Acceso efectivo y calidad: Porcentaje de la población con acceso efectivo y calidad = $100\% - (\text{porcentaje de la población sin afiliación a alguna institución pública de salud o seguro privado}) - (\text{porcentaje de la población con afiliación a instituciones públicas pero que fue atendida en servicios privados como respuesta a las barreras de los públicos}) - (\text{porcentaje de la población con afiliación a instituciones públicas y que se atiende en dichas instituciones pero tiene que hacer un pago por consulta, medicamentos, estudios de laboratorio, hospitalización, instrumental médico u otros})$. En el diagrama 1 se ilustra la lógica de interrelación entre las tres variables anteriores.

³ Entendidas, en un sentido más amplio, como localidades de hasta 14.999 habitantes.

Diagrama VIII.1
Estructura de la estimación de población con acceso potencial, acceso efectivo y acceso efectivo y de calidad



Fuente: Elaboración propia.

B. Brechas de salud y nueva ruralidad

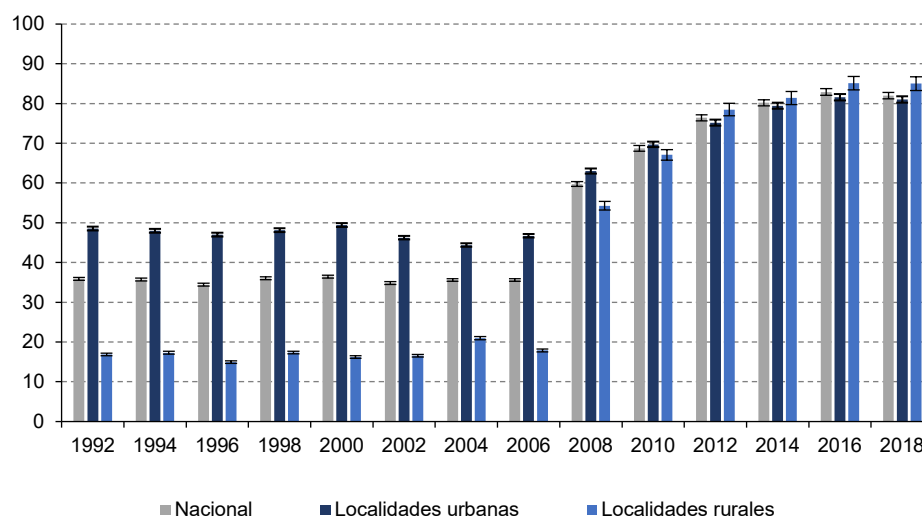
1. Acceso potencial a la salud

a) Acceso potencial a la salud en general

En el período 2008-2018 se registró un incremento del acceso potencial a la salud a nivel nacional, en áreas urbanas y rurales, acceso que se debería ponderar con cuidado porque buena parte se logró por medio de un instrumento con cobertura médica limitada, como el Seguro Popular. Se propuso incluso aplicar métricas alternativas para relativizar esta expansión. Entre 1992-2006, el 36% de los habitantes de México disponía de un acceso potencial a la salud, proporción que se amplió a un 75% entre los años 2008 y 2018. A pesar de este aumento, al final del período de estudio, el 18% de la población no estaba afiliada a una institución pública de salud o seguro privado (véase el gráfico VIII.1).

En un principio (1992-2006), el acceso potencial era mayor en las localidades urbanas (47%), e incluso más elevado que el promedio nacional. En cambio, en las localidades rurales solo el 17% estaba afiliado a una institución de salud. La brecha promedio entre estos dos tipos de localidades se ubicó en 2,8 veces entre 1992 y 2006. Entre 2006 y 2008, la brecha presentó una disminución significativa. En promedio, desde 2008 a 2018, el acceso potencial de las localidades urbanas y rurales se situó en un 75%. En este desempeño influyó el dinamismo mostrado por el sector en el espacio rural. La brecha promedio en este último lapso fue de 1,01 veces, lo que significa que la diferencia entre ambos tipos de localidades habría desaparecido. Con todo y estas notables cifras, en 2018 no contaban con acceso potencial a la salud el 19% de los habitantes urbanos y el 15% de las personas rurales (véase el gráfico VIII.1).

Gráfico VIII.1
México: población con acceso potencial a salud, por zona de residencia, 1992-2018
(En porcentajes de la población total)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares (ENIGH), 1992-2018.

Nota: Tanto en este gráfico como en los siguientes, se adicionan las líneas que señalan los intervalos de confianza estadísticos de las estimaciones.

El acceso potencial a la salud durante el período en estudio se obtiene por medio de dos formas predominantes: la seguridad social y las Instituciones públicas de protección social de contribución indirecta (en adelante IPPS-CI), especialmente el Seguro Popular. En estas casi tres décadas se distinguen dos subperíodos. Entre 1992 y 2006, el acceso potencial se dio mayoritariamente por la vía de la seguridad social, y entre 2008 y 2018 el acceso resultó favorecido por la inclusión competitiva de las IPPS-CI, a partir de la reforma de salud de 2003 y la incorporación del Seguro Popular. El acceso potencial a la salud se obtiene por conducto de diversas instituciones de seguridad social y de protección social, que trabajan de forma segmentada, no unificada y en paralelo. Otra tercera forma de acceso fueron los seguros privados, que son notablemente minoritarios por su elevado costo. Si se toma la última fecha de información consolidada en las ENIGH (2018), el 43% de la población disponía de acceso potencial a la salud por medio de la seguridad social, el 42% del Seguro Popular y el 1,3% de seguros privados. El acceso total fue del 82%⁴ (véase el cuadro VIII.1).

Cuadro VIII.1
México: acceso potencial a la salud en diversidad instituciones, 1992-2018
(En porcentajes)

Institución de acceso potencial	1992	1994	1996	1998	2000	2002	2004	2006	2008	2010	2012	2014	2016	2018
Institución pública	35	35	34	35	36	34	35	35	60	69	76	80	83	82
Institución pública de seguridad social	34	34	34	35	36	34	35	35	38	40	37	41	43	43
IMSS	28	27	27	29	29	28	29	29	31	32	30	34	35	36
ISSSTE	7	8	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7
Seguro social de PEMEX y Fuerzas Armadas	2	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Seguro Popular	0	0	0	0	0	0	0	0	20	31	42	43	45	42

⁴ Nótese que la suma de las tres formas identificadas es mayor debido especialmente a la duplicidad de registros, situación que es general en las encuestas entre 1992 y 2018.

Institución de acceso potencial	1992	1994	1996	1998	2000	2002	2004	2006	2008	2010	2012	2014	2016	2018
IMSS-Prospera	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0
Otra institución	0	0	0	0	0	0	0	0	2	1	2	1	1	1
Seguridad médica privada	1	1	1	2	2	2	1	1	1	1	1	1	2	1
Acceso potencial a la salud (total)	36	36	34	36	36	35	36	36	60	69	76	80	83	82

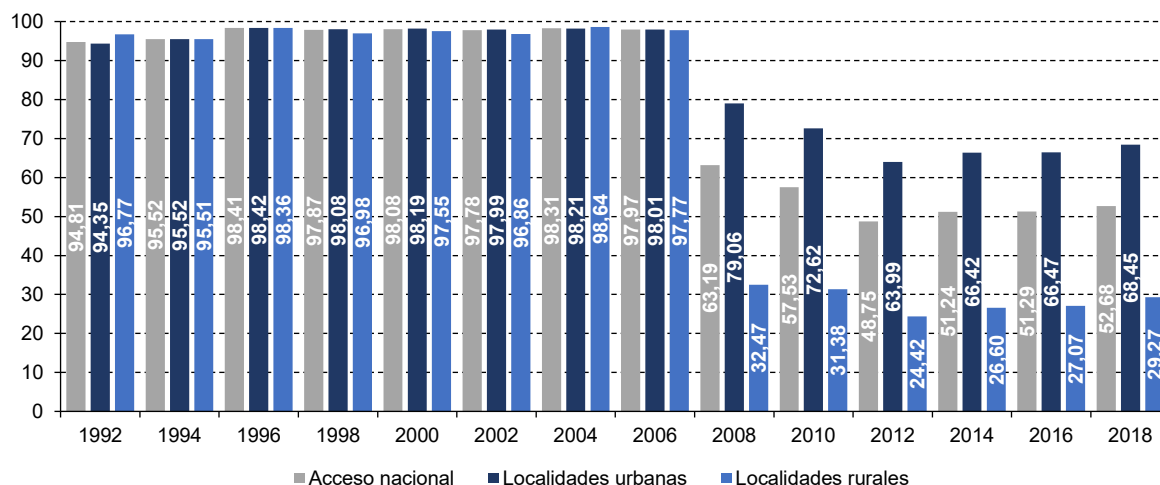
Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), con cálculos de la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares (ENIGH), 1992-2018.

Nota: La afiliación a instituciones de seguridad social de 2008 a 2018 se reporta en la ENIGH no solo vía laboral, sino también por otras vías como afiliación voluntaria, afiliación por estudios universitarios en universidad pública, jubilación entre otros. De 1992 a 2006, solo se capta la afiliación vía laboral. De 1992 a 1994, la categoría Seguridad social de PEMEX y Fuerzas Armadas también incluye a los servicios médicos de universidades. De 1996 a 2006, la categoría otra institución incluye solamente servicios médicos de universidades. De 2008 en adelante solo incluye otra institución. De 1992 a 2006, la seguridad médica privada se reporta solo como prestación laboral. De 2008 a 2014, se incluye la pregunta de aseguramiento voluntario a seguro privado o gastos médicos, pero se retira la pregunta de seguro privado como prestación laboral. A partir de 2016 se cuenta con ambas (aseguramiento voluntario a seguro privado y seguro privado como prestación laboral).

b) Seguridad social

El acceso potencial a la salud a través de la seguridad social fue la modalidad preponderante entre 1992 y 2006, con un promedio del 97,3%. De forma sistemática, más del 94% del acceso potencial se vinculaba en estos años con las instituciones de seguridad social, especialmente el Instituto Mexicano de Seguridad Social (IMSS). Entre 2006 y 2008 se inicia un cambio relevante: la seguridad social va dejando de ser la forma casi única de acceso a la atención de la salud a causa de la afiliación creciente a otras instituciones. De representar el 98% del acceso potencial a la salud en 2006, disminuyó al 63,2% en 2008, proceso que continuaría en los siguientes años considerados. En el período 2008-2018, el peso promedio del acceso potencial a la salud por medio de la seguridad social fue del 54,1% (véase el gráfico VIII.2).

Gráfico VIII.2
México: población con acceso potencial a salud a través de seguridad social, por zona de residencia, 1992-2018
(En porcentajes de la población con acceso potencial)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares (ENIGH), 1992-2018.

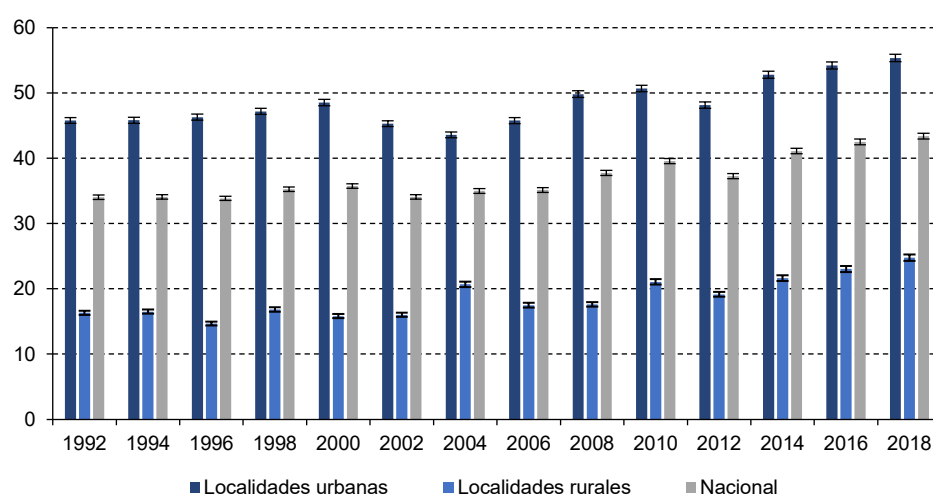
En las localidades urbanas la seguridad social es la forma preponderante de acceso potencial a la salud. Entre 1992 y 2006, el 97,3% de la población con acceso potencial lo hacía por este tipo de instituciones; entre 2006 y 2008 se produce un cambio y el acceso potencial vía la seguridad social se reduce. En el período 2008-2018 este indicador se situó en promedio en el 69,5%. Pese a las transformaciones ocurridas en la primera década del siglo XXI, la seguridad social continúa siendo la

forma de acceso potencial a la salud más importante para los habitantes en localidades urbanas de México. En las localidades rurales se observa una variación muy notoria, en las que también la seguridad social era el acceso potencial principal entre 1992 y 2006 (con un promedio en el período de 97,3%). Sin embargo, entre 2006 y 2018 se detecta un menor acceso potencial (apenas uno de cada cinco habitantes contaba con este acceso) y dejó de concentrarse en la seguridad social.

Una transformación especialmente drástica ocurrió en las localidades rurales cuando el porcentaje de población con acceso potencial a la salud a través de la seguridad social pasó del 97,8% en 2006 al 32,5% en 2008, y a continuación, desde 2008 hasta 2018 quedó en tan solo en 28,5%. Por tanto, en las localidades rurales la seguridad social no es la vía más relevante de acceso potencial a la salud (véanse el gráfico VIII.2 y el cuadro VIII.1).

El acceso potencial a la atención en salud vía la seguridad social, predominante en el período 1992-2006 (véase el gráfico VIII.3), fue bajo a nivel nacional, intermedio en las localidades urbanas y muy bajo en las localidades rurales. A nivel nacional, abarcó en promedio al 35% de la población en este período. En un segundo momento (2008-2018) este indicador subió apenas 5 puntos porcentuales, llegando en promedio al 40%. En 2012, en el país se implantó la reforma laboral y los resultados en creación de empleos formales (con seguridad social) fueron mínimos. Entre 2012 (37%) y 2018 (43%) solo aumentó 6 puntos porcentuales el acceso a la salud por medio de la seguridad social. En las localidades urbanas, entre 1992 y 2006, el acceso potencial a la salud vía la seguridad social fue mayor y, con fluctuaciones ligeras, se mantuvo en promedio del 46%, aumentó a 52% en 2008 y llegó a 55% en 2018 (porcentajes con respecto a la población total).

Gráfico VIII.3
México: población con acceso potencial a atención de salud en seguridad social, por zona de residencia, 1992-2018
(En porcentajes de la población total)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares (ENIGH), 1992-2018.

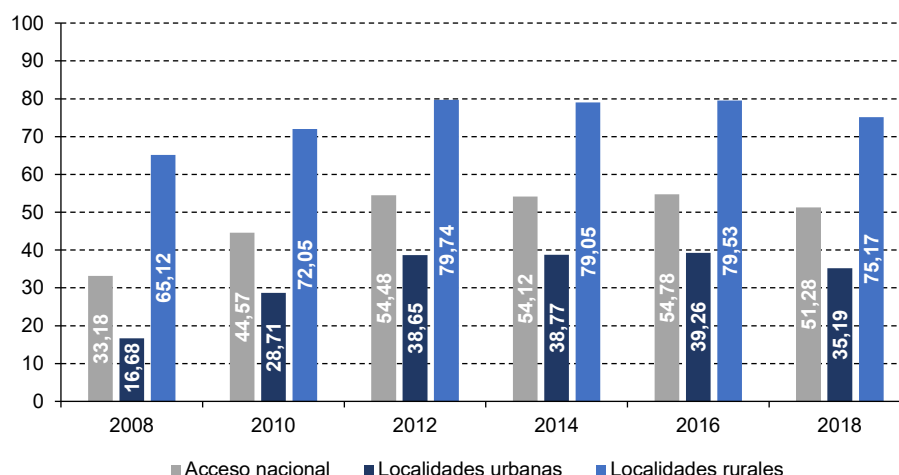
Después de tres cuartos de siglo del inicio (1943) de la seguridad social en el país, en cuyo diseño favoreció sobre todo a las zonas urbanas, en la actualidad un poco más de la mitad de los habitantes de las ciudades cuenta con acceso potencial a dicho servicio. En cambio, en las localidades rurales el acceso a la salud a través de la seguridad social fue notablemente bajo en el período 1992-2006, e incluyó en promedio al 17% de su población. Se elevó en el período 2008-2018 a 21% en promedio, hasta llegar al 25% en 2018. Las reformas estructurales en el sector rural mexicano no impactaron de manera significativa los niveles de acceso a la salud vía la seguridad social. Aunque en algunas regiones hay localidades rurales que cuentan aún con menor acceso potencial a la salud por medio de la seguridad social (por ejemplo, en Chiapas el indicador en 2018 era de 7%, 11% en Guerrero y 12% en Puebla).

Por una parte, la brecha promedio entre estos dos tipos de localidades en el acceso potencial a la salud a través de la seguridad social fue de 2,7 veces favorable a las localidades urbanas en el período 1992-2006; y en el período 2008-2018 se tornó ligeramente menor (2,5 veces). Por otra parte, después de casi tres décadas, altos porcentajes de habitantes continúan sin acceso potencial a la seguridad social: en 2018, el 75% de la población de localidades rurales continuaban desprovistos del servicio, al igual que el 45% de habitantes de localidades urbanas (57% del total nacional). La desprotección, sobre todo de la población rural, es notoria. Estas brechas se acentúan en el interior de las localidades rurales. Si se observa la desigualdad en ellas, algunos sectores se hallan especialmente desprotegidos, con accesos potenciales a la salud incluso menores a través de la seguridad social.

c) Seguro Popular

A partir de 2008, el acceso potencial a la salud por medio de las IPPS-CI es competitivo con las instituciones de seguridad social. Aunque el Seguro Popular comenzó su vigencia en 2003, el cambio se nota en la ENIGH de 2008. Se produjo una transformación, de no existir la opción de acceso potencial a través de una IPPS-CI, a partir de 2003 comenzó un proceso de ampliación de opciones y en 2008 ya un tercio del acceso potencial total a la salud a nivel nacional ocurría por medio del Seguro Popular. Se trata de un cambio acelerado en la afiliación (acceso potencial). En 2018, el Seguro Popular equipara al acceso potencial a través de la seguridad social con porcentajes mayores en ambos casos, al 50% del total⁵. En las localidades urbanas se percibe un giro en la situación, debido a que junto con la seguridad social aparece otra forma de acceso potencial a la salud mediante las IPPS-CI, que obtienen un promedio del 33% de la afiliación entre 2008 y 2018. No obstante, la transformación más significativa sucede en el acceso potencial a la salud en las localidades rurales, en donde el 75% de la afiliación corresponde al Seguro Popular (véase el gráfico VIII.4). No obstante, las nuevas condiciones hay que matizarlas considerando las debilidades del Seguro Popular, que incluía un paquete de servicios limitado a alrededor del 15% de los servicios potenciales de la seguridad social.

Gráfico VIII.4
México: población con acceso potencial a salud a través del Seguro Popular, por zona de residencia, 2008-2018
(En porcentajes de la población con acceso potencial)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares (ENIGH), 1992-2018.

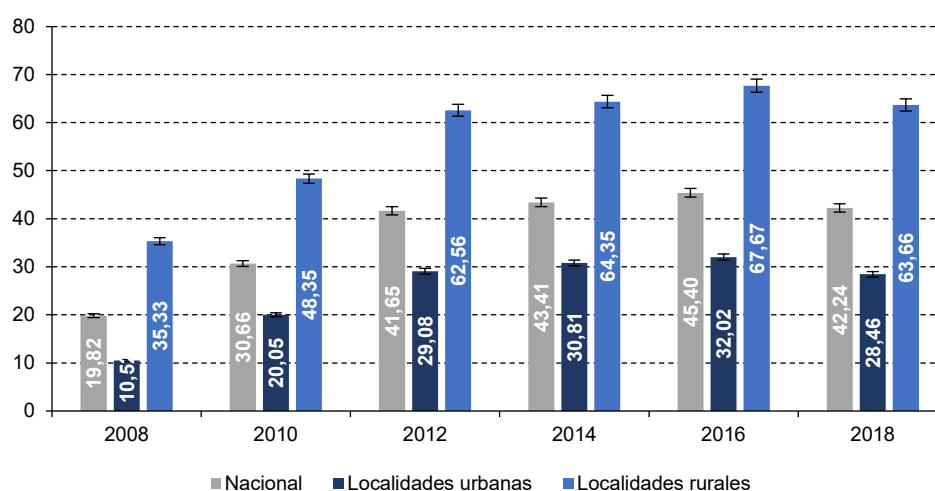
El acceso potencial a la salud vía la seguridad social y del Seguro Popular es diferente, en virtud de la divergencia en los paquetes de servicios de ambas instituciones. Si se considera que la afiliación al Seguro Popular solo cubría el 14% de los servicios de la seguridad social, el acceso potencial a la salud

⁵ Nótese que en ambos el porcentaje es mayor al 50% por duplicidad de registros en las encuestas.

desciende del 82,88% al 49,97%⁶. Sin embargo, se mantiene el cálculo del acceso potencial a la salud con la afiliación a la seguridad social y al Seguro Popular para favorecer los estudios comparativos; y se proponen, más adelante, cálculos alternativos de acceso para matizar los alcances del acceso potencial con las reformas de salud iniciadas en 2003.

El acceso potencial a la salud a nivel nacional por medio de las IPPS-CI pasó a constituir una alternativa cada vez más recurrente en el período 2008-2018: alternativa elevada en los espacios rurales, media a nivel nacional y relativamente baja en localidades urbanas (véase el gráfico VIII.5). A nivel nacional, el acceso potencial a la salud por estas instituciones se extendió constantemente hasta llegar a un promedio del 37% de la población total en el período 2008-2018. Así, mientras que el acceso potencial a la salud a nivel nacional vía la seguridad social presentó un ascenso muy leve en este último período (apenas cinco puntos porcentuales), el acceso potencial en las IPPS-CI se duplicó (del 20% de la población total en 2008 al 42% en 2018).

Gráfico VIII.5
México: población con acceso potencial a atención salud a través Seguro Popular, por zona de residencia, 1992-2018
(En porcentajes de la población total)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares (ENIGH), 1992-2018.

El acceso potencial a la salud a nivel nacional en 2018 contaba con dos opciones segmentadas y con derechos diferenciados, más amplios en la seguridad social y más restringidos en las IPPS-CI. Como ya se puntualizó, el largo período de reformas estructurales no se acompañó con la creación de empleos asociados a la seguridad social, especialmente en el último período considerado (2008-2018). Ahora bien, debe reconocerse que sí se instituyó una forma de acceso potencial a la salud con derechos limitados (ligeramente crecientes, de acuerdo con la incorporación de nuevos tratamientos en el Seguro Popular), lo que supone en términos de progresividad de derechos una ampliación no desechable.

A diferencia del acceso potencial a la salud vía seguridad social (el 25% de la población urbana entre 2008-2018), el acceso potencial por las IPPS-CI es notablemente más bajo en las localidades urbanas y más alto en las localidades rurales. Si bien en las localidades urbanas el acceso potencial a la salud es más bajo a través de estas IPPS-CI, en términos comparativos, de no existir esta opción entre 1992 y 2002, en el período 2008-2018 se instaló como una alternativa para quienes no contaban con seguridad social (el 45% de excluidos a ella en 2018).

⁶ Véase Valencia y Jaramillo (2023).

En cambio, en las localidades rurales el acceso potencial a la salud a través de IPPS-CI transitó muy rápidamente de no existir como opción de afiliación entre 1992 y 2002 a multiplicarse fuertemente: con promedio del 57% de acceso potencial en el período 2008-2018. Una porción muy elevada de la población de las localidades rurales contaba en este período con esta vía de acceso potencial, en el marco de una gran desprotección frente a la seguridad social (exclusión del 75% de ella en 2018). Así, la brecha promedio entre estos dos tipos de localidades en el acceso potencial a la salud a través de las IPPS-CI fue de 2,4 veces favorable a las localidades rurales en el período 2008-2018. Cabría afirmar que es una brecha espejo entre estos dos tipos de localidades en el acceso potencial a la salud a través de la seguridad social, que fue de 2,5 veces favorable a las localidades urbanas. En este caso, sí se observa la desigualdad en las localidades rurales porque algunos sectores siguen desprotegidos, con accesos potenciales a la salud menores por las IPPS-CI.

2. Acceso efectivo a la salud

Otra manera de ponderar los avances en derecho a la salud es analizar el acceso efectivo a la salud, con indicadores relacionados como la atención a los problemas de salud reportados por los entrevistados en las ENIGH. En este caso, se toma especialmente en cuenta a la población que reportaba problemas de salud, que buscó atenderlos y que lo consiguió en instituciones públicas (en caso de que estuvieran afiliados a ellas). En primer lugar, se aborda el acceso efectivo de acuerdo con el planteamiento metodológico (y la brecha de acceso efectivo) y, en segundo lugar, las características institucionales de esta atención. En este acercamiento al acceso efectivo nacional no se omite a la población que no buscó atención médica. Más adelante se arriba al indicador preciso de acceso efectivo de acuerdo con el planteamiento metodológico.

a) Acceso efectivo a la salud en general

En términos generales, se aprecia que el acceso efectivo nacional a la salud es menor al potencial, lo que origina brechas más amplias especialmente con relación a la universalidad (véase el gráfico VIII.6). El acceso efectivo nacional para el período 2014-2018 es del 69% (con una brecha en relación con la atención universal efectiva del 31%), frente al acceso potencial promedio del 82% (con una brecha con relación a la atención potencial universal del 18%). En el promedio de 2014-2018, el 31% de la población en general no contaba con un acceso efectivo a la salud, lo que revela un incremento importante en esta brecha (del 31% en 2018) con relación al acceso potencial (véase el cuadro VIII.2).

Cuadro VIII.2
México: acceso efectivo a la salud en diversidad de instituciones, 2014-2018
(En porcentajes)

Institución de atención	2014	2016	2018
Atención en instituciones públicas	58	51	49
Atención en institución de seguridad social (IMSS e ISSSTE)	25	22	24
Atención en instituciones públicas fuera de seguridad social	31	28	25
Atención en hospitales y consultorios de la Secretaría de Salud	30	26	23
Atención en otra institución pública (PEMEX, Defensa, Marina, DIF, INI)	1	1	1
Atención en sector privado	42	48	50
Atención en hospitales y consultorios privados	23	28	28
Atención en consultorios privados de farmacias	16	17	19
Acceso efectivo a la salud (total)	68	70	69

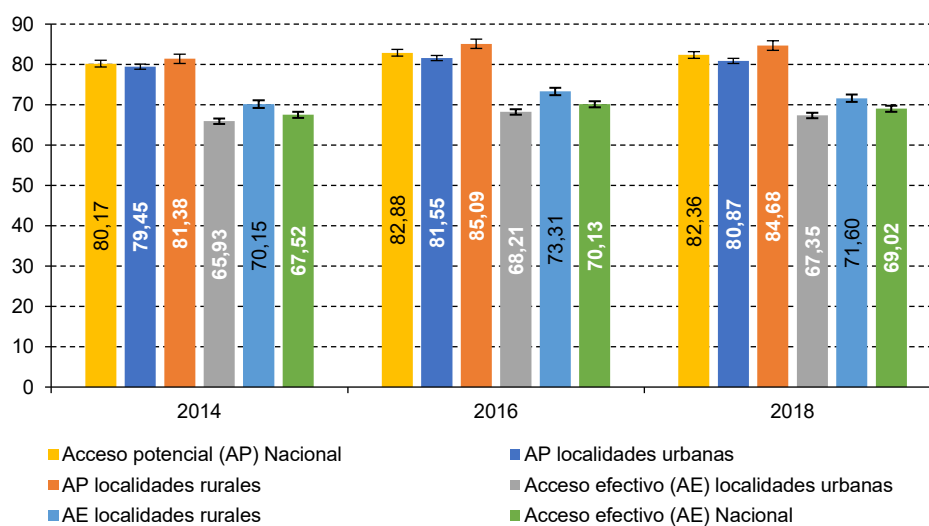
Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), con cálculos de la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares (ENIGH), 2014-2018.

Nota: El indicador de acceso efectivo a la salud (total) muestra el porcentaje respecto de la población total. Véase el diagrama VIII.1 para más detalles en su cálculo. Con excepción de dicho indicador, el resto de los indicadores muestra el porcentaje resultante del número de atenciones brindadas en dicha institución respecto del total de personas que presentaron problemas de salud en el año de levantamiento de la ENIGH y que buscaron atención médica. El indicador de atención en sector privado incluye hospitales y consultorios privados, consultorios de farmacias (desglosadas de manera particular), así como la opción curandero, hierbero, comadrona, brujo, entre otros y la opción otro (no desglosadas).

En las localidades urbanas el acceso efectivo (67%) es menor al promedio nacional (y representa una brecha del 33% en relación con la atención efectiva universal) frente al acceso potencial urbano promedio del 81% (con su consiguiente brecha del 19% con relación a la atención potencial universal). En el promedio de 2014-2018, el 33% de la población en áreas urbanas tampoco contaba con acceso efectivo a la salud, con un incremento de 14 puntos porcentuales en relación con la atención potencial promedio (la brecha de 2018 fue del 33% en relación con la atención efectiva en las áreas urbanas).

En las localidades rurales el acceso efectivo promedio entre 2014-2018 fue del 72%, el más alto en este período (con una brecha en relación con la atención efectiva universal del 28%), frente al acceso potencial rural promedio del 84% (con una brecha en relación con la atención potencial universal del 16%). Este mayor acceso efectivo se debe fundamentalmente al Seguro Popular, con sus limitaciones en cobertura médica, como ya se ha comentado. Con todo, en el promedio de 2014-2018, el 28% de la población rural no contaba con un acceso efectivo a la salud, lo que revela un incremento elevado en esta brecha (que fue también del 28% en 2018) en relación con el acceso potencial. Las debilidades en el acceso efectivo indican que una parte significativa de los problemas de salud reportados se atendió en instituciones privadas.

Gráfico VIII.6
México: población según acceso potencial y efectivo a la salud, por zona de residencia, 2014-2018
(En porcentajes de la población)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares (ENIGH), 2014-2018.

b) Mercantilización en la atención a los problemas de salud

En las ENIGH 2014-2018 se pregunta a los entrevistados acerca de los problemas de salud recientes: la fecha (mes y año), si buscó atención y si la recibió (INEGI, 2014-2018). En este período, cerca de tres cuartas partes (73% en promedio) de quienes reportaron problemas de salud buscaron atención y prácticamente la totalidad la obtuvo (véase el cuadro VIII.3). En el período 2014-2018 a nivel nacional se desarrolla un proceso de mercantilización en la atención de los problemas de salud, principalmente urbano, pero sus efectos se resintieron sobre todo en los problemas de salud de los habitantes en localidades rurales. Una atención potencial centrada en afiliación a instituciones públicas de salud podría estar acompañada de una mayor atención a los problemas de salud. En el caso mexicano, lo paradójico fue que ocurrió lo contrario entre 2014 y 2018. En paralelo al incremento de la afiliación a instituciones públicas de salud, se constata un proceso constante de mercantilización de la atención a los problemas de salud (de quienes buscaron atención y fueron atendidos).

Cuadro VIII.3
México: población con problemas de salud según si buscó atención y si la recibió, 2014-2018
(En porcentajes)

	Problema de salud	No buscó atención	Buscó atención	Recibió atención
2014	61	28	72	99
2016	48	25	75	99
2018	49	27	73	100

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares (ENIGH), 2014-2018.

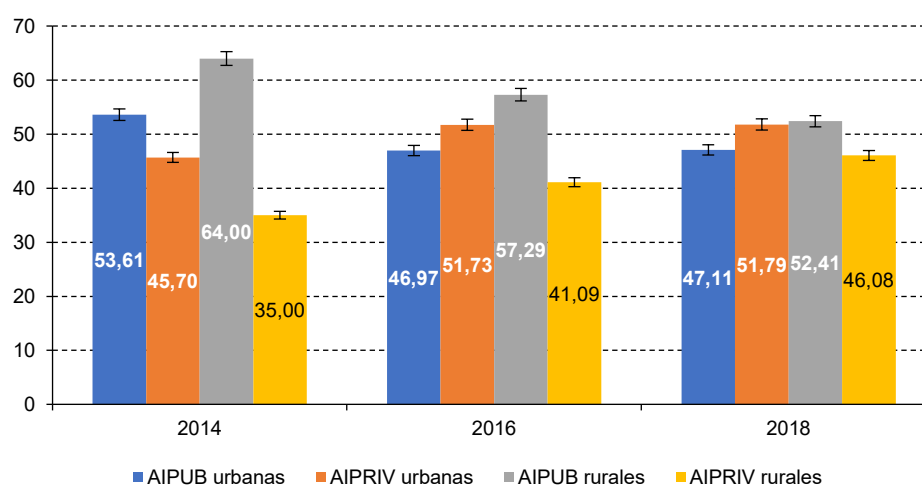
Nota: Las respuestas se acumularon en los años respectivos señalados como fecha de ocurrencia del problema.

En este período, en promedio, los problemas de salud reportados en las ENIGH se atendieron en un 53% de los casos en instituciones públicas y en un 46% en instituciones de salud privadas. Sin embargo, lo relevante es el proceso: en 2014, el 58% de las personas con problemas acudieron a instituciones públicas y el 42% a privadas, mientras que, en 2018, la atención pública descendió al 49% y la privada ascendió al 50%. Puede asumirse que diversas barreras condujeron de manera progresiva a los entrevistados a enfrentar sus problemas de salud fuera de las instituciones públicas de manera mayoritaria, y a hacerlo en instituciones privadas.

Los resultados en el promedio nacional merecen consideraciones espaciales, con diferencias de grado. En el proceso general, es importante resaltar la mayor mercantilización en las áreas rurales. En el período 2014-2018, en las localidades urbanas el 49% en promedio de los problemas de salud reportados se atendieron en instituciones públicas, mientras que el 50% prefirieron las instituciones privadas, lo que marca cierta tendencia de mercantilización en estos espacios urbanos. En 2014 la atención era mayor en las instituciones públicas que en las privadas (el 54% y el 46%, respectivamente); en cambio, en 2018, se invirtió la relación (el 47% y el 52%, respectivamente).

En el período, en las localidades rurales en promedio el 58% de los problemas de salud reportados se atendieron en instituciones públicas y el 41% en instituciones privadas. No obstante, se caracteriza como más intenso el proceso de mercantilización en los espacios rurales porque en un comienzo, en 2014, la atención se situaba cerca de un tercio (35%) en instituciones privadas y en aproximadamente dos tercios (64%) en instituciones públicas. Al final del período, en 2018, los porcentajes de atención en ambas eran similares: el 46% en instituciones privadas y el 52% en públicas (véase el gráfico VIII.7).

Gráfico VIII.7
México: atención de problemas de salud reportados por tipo de institución, por zona de residencia. 2014-2018
(En porcentajes de la población)



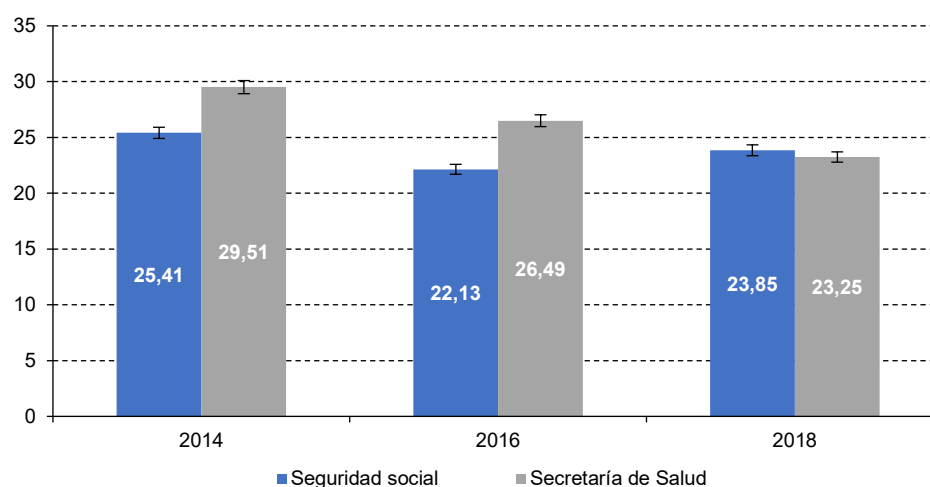
Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares (ENIGH), 2014-2018.

Nota: AIPUB urbanas: atención en instituciones públicas de salud en localidades urbanas. AIPRIV urbanas: atención en instituciones privadas en localidades urbanas. AIPUB rurales: atención en instituciones públicas de salud en localidades rurales. AIPRIV rurales: atención en instituciones privadas de salud en localidades rurales.

Es probable que diversas barreras de atención en instituciones públicas condujeran a los habitantes de estas localidades a buscar la atención en instituciones privadas. De nuevo, se ratifica que las limitaciones crecientes en la atención a problemas de salud en instituciones públicas afectan los derechos a la salud. Así, en las localidades urbanas donde predomina la atención en seguridad social se genera un proceso de creciente mercantilización en la prestación de sus servicios. En las localidades rurales, donde predomina la atención en IPPS-CI (con un incremento muy notable de afiliación a partir de 2003), entre 2014-2018 se vivió un proceso más intenso de mercantilización. ¿Cuáles son las características de estos procesos por tipo de institución pública y privada?

En términos generales, el proceso de debilitamiento de la atención en instituciones públicas ligadas a la protección social de contribución indirecta es mayor que en las de seguridad social. A nivel nacional, las instituciones públicas en 2014 eran el recipiente más importante de los problemas de salud reportados: el 25% de ellos eran atendidos en la seguridad social y el 30% en la Secretaría de Salud. Estas instituciones públicas prestaban el servicio en ese año a más problemas de salud que las instituciones privadas (en estas, el 23% de atención en hospitales y consultorios, y el 16% en farmacias). En 2018 la situación cambió y las instituciones privadas se convirtieron en recipiente cada vez más importante de los problemas de salud reportados, a la par ya de las instituciones públicas (véanse los gráficos VIII.8 y VIII.9).

Gráfico VIII.8
México: disminución de atención de problemas de salud, de la población en instituciones públicas, 2014-2018
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares (ENIGH), 2014-2018.

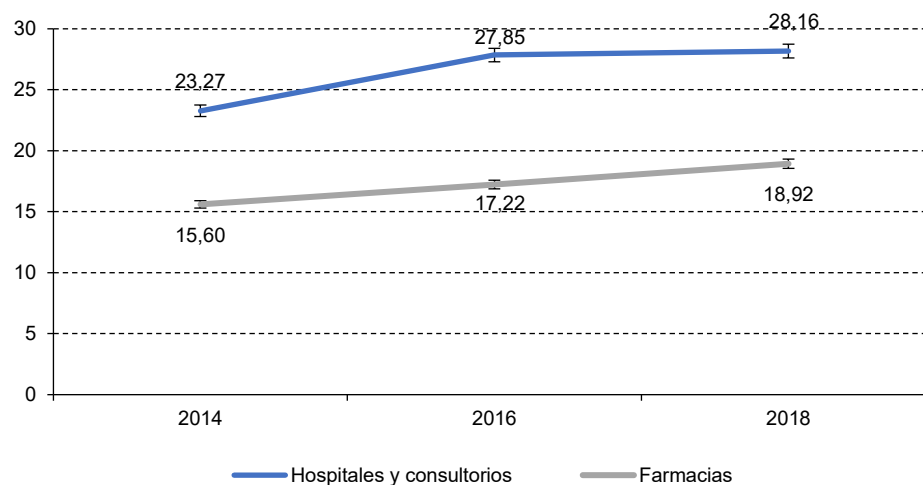
Nota: Seguridad social: instituciones públicas de seguridad social. Secretaría de Salud: centros de salud, hospitales o institutos de la Secretaría de Salud.

En este período es prácticamente constante la tendencia a la baja de la atención de problemas de salud en las instituciones públicas, al tiempo que se incrementa la atención en instituciones privadas. La mercantilización es manifiesta en el período 2014-2018. En las primeras, con un promedio de atención en la seguridad social del 24% y con un promedio del 26% en la Secretaría de Salud en descenso constante; en las segundas, con un promedio del 26% en los consultorios y hospitales privados, en ascenso, y con un promedio del 17% en los consultorios de farmacias en ascenso constante (véanse los gráficos VIII.8 y VIII.9). Las barreras para atender los problemas de salud van en aumento, sobre todo en las instituciones ligadas a la Secretaría de Salud, núcleo central de la atención del Seguro Popular en el período 2014-2018.

En las localidades urbanas se constata una disminución de la atención de los problemas de salud en instituciones de la seguridad social, que registran un promedio de 31% en el período 2014-2018. A su vez, en la Secretaría de Salud, se trataron en 2018 solo el 15% de los problemas reportados en estas

localidades, frente al 19% en 2014 (con promedio general de atención del 17%). En las localidades rurales no disminuye la atención en la seguridad social y en cambio sí en los problemas de salud reportados y atendidos en la Secretaría de Salud. La atención a los problemas de salud en las instituciones de seguridad social fue en promedio general del 13% en el período. Por otra parte, se registró una caída muy pronunciada de la atención en la Secretaría de Salud, donde se trató en 2018 el 36% de los problemas de salud, 9 puntos porcentuales menos que en 2014 (con el 42% de promedio general).

Gráfico VIII.9
México: incremento en atención de problemas de salud, de la población, en instituciones privadas, 2014-2018
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares (ENIGH), 2014-2018.

Nota: La suma de la atención en estas instituciones representa la mayor parte de la atención privada, aunque no el total (en el cuestionario se incluyen otras opciones de atención como curanderos o hierberos, entre otras).

3. Acceso efectivo y de calidad a la salud

a) Acceso efectivo y de calidad en instituciones públicas

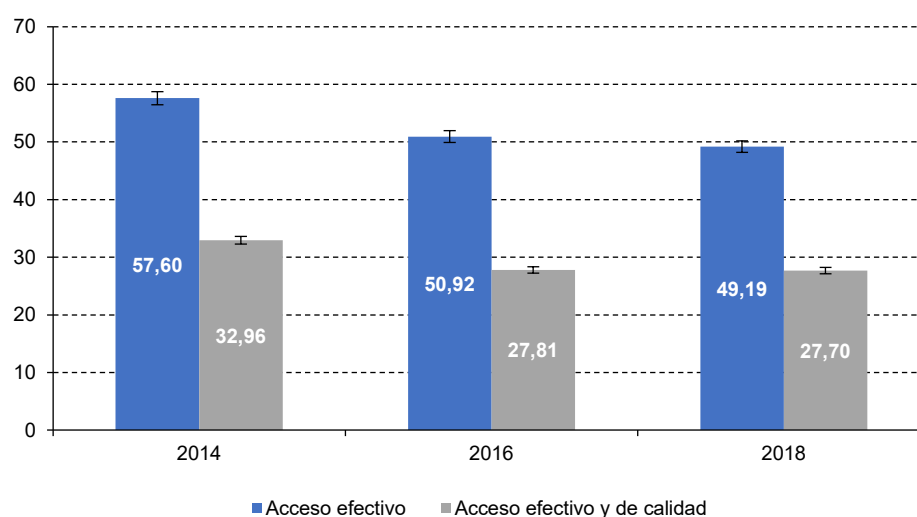
Los ciudadanos pueden estar afiliados a instituciones públicas o privadas de atención a la salud (la llamada atención potencial a la salud). Ante sus problemas de salud, pueden solicitar el servicio correspondiente y recibirlo en instituciones públicas (es decir, la atención efectiva). Asimismo, pueden tener problemas de salud y recibir atención efectiva en instituciones públicas, pero con pagos por los servicios (lo que demerita la atención efectiva y de calidad en instituciones públicas). En esta sección se abordará en especial la atención efectiva y de calidad en instituciones públicas; no se incluye la atención efectiva en las instituciones privadas que, por principio (o al menos en la mayoría de los casos), supone un pago del servicio (se trata de la atención en instituciones privadas mercantilizada).

El parámetro que se incluye es la atención efectiva en instituciones públicas con atención gratuita. Se considera relevante este elemento (pagos por servicios por consulta, medicamentos, estudios de laboratorio, hospitalización, instrumental médico y otros) en instituciones públicas como una forma de barrera a la atención efectiva y gratuita. La atención de calidad incluye otros elementos (resolución de todas las problemáticas de salud, atención sin largas esperas ni que se requiera largos trayectos, entre otras). Se analizan desde una perspectiva de derechos a la salud, centrados en la atención en instituciones públicas. Uno de los elementos relevantes en la calidad de la atención a la salud es el tiempo invertido en su resolución, por lo que se añadirá esta dimensión temporal y se considerará el tiempo de traslado a la institución receptora sumado al tiempo de espera para ser atendido. Se supondrá que, a mayor tiempo invertido en la atención, menor será su calidad. En este caso sí se incluirá la comparación del tiempo de atención en instituciones privadas.

El acceso efectivo en las instituciones públicas fue disminuyendo en el período 2014-2018 de tal manera que en este último año ya fue menor al 50%, lo que supuso una caída de 8 puntos porcentuales. Nótese la diferencia con el acceso potencial en 2018, que era mayor al 80%. Si se considera el acceso en

instituciones públicas que implicó un pago por los servicios y se deduce del acceso efectivo en instituciones públicas, se verifica una fuerte disminución del acceso efectivo y de calidad. Así, solo cerca de un tercio de la población en 2014 disponía de este acceso que reúne dos características esenciales: por una parte, efectividad o realidad de la atención buscada y gratuidad. En 2018 esta proporción ya había descendido al 27,7%. En estos tres años el promedio de acceso efectivo y de calidad fue del 29,5% (véanse el gráfico VIII.10 y el cuadro VIII.4). La brecha con relación a la universalidad de la atención efectiva y de calidad se incrementa en el período de vigencia del Seguro Popular (con un promedio del 71% en la brecha en el período 2014-2018).

Gráfico VIII.10
México: población con acceso efectivo y de calidad en instituciones públicas, 2014-2018
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares (ENIGH), 2014-2018.

Nota: Para hacer comparables las cifras de "acceso efectivo" y "acceso efectivo y de calidad" en este gráfico ambos indicadores tienen el mismo denominador. El indicador de "acceso efectivo" se refiere a instituciones públicas y contempla a las personas que buscaron atención médica y efectivamente fueron atendidas en instituciones públicas. Es distinto al indicador de "acceso efectivo" mostrado en el gráfico 6, dado que este no omite a la población que no buscó atención médica, por lo cual su denominador es la población total. En ese sentido, el indicador de "acceso efectivo y de calidad" (en instituciones públicas) se basa en el mismo denominador, pero omite a la población que debió realizar un pago por el servicio.

Cuadro VIII.4
México: acceso efectivo y de calidad a la salud en distintas instituciones, 2014-2018
(En porcentajes)

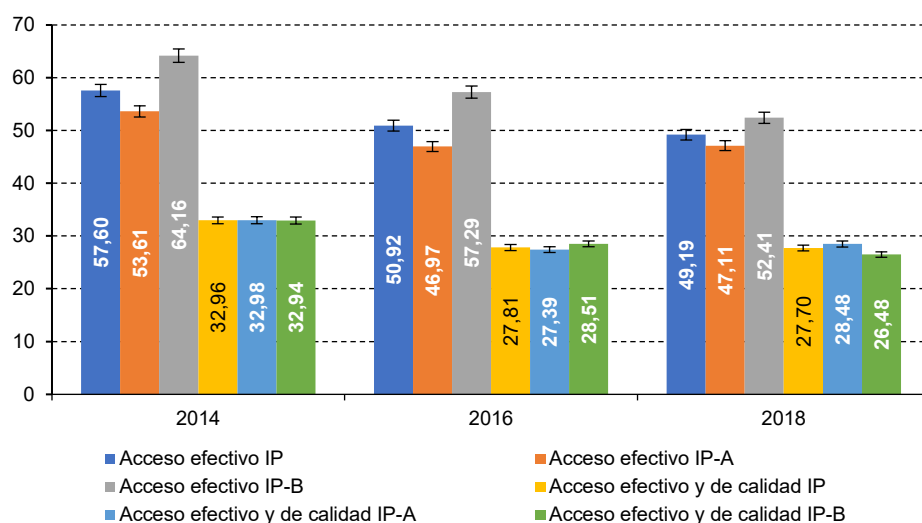
Institución de atención	2014	2016	2018
Acceso efectivo y de calidad a la salud (total)	33	28	28
Porcentaje de atenciones donde se pagó por servicios			
Instituciones de seguridad social	3	4	4
Instituciones fuera de seguridad social	20	21	25
Sector privado	93	94	95
Promedio de minutos que tomó el traslado y la atención del problema de salud			
Total (promedio de todas las atenciones)	87,4	89,5	86,5
Instituciones de seguridad social	114,5	122,8	114
Instituciones fuera de seguridad social	105,2	105,9	101,6
Sector privado	52,3	54,9	54,3

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), con cálculos sobre la base de Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares (ENIGH), 2014-2018.

Nota: El indicador de "acceso efectivo y de calidad a la salud (total)" muestra el porcentaje respecto de la población total. Véase el diagrama 1 para más detalles en su cálculo. Los indicadores de porcentaje de atenciones donde se realizó pago se calculan con respecto al total de atenciones por institución. Los indicadores de minutos que tomó traslado y atención se calculan respecto del total de atenciones por institución.

El acceso efectivo y de calidad en este período es semejante a nivel nacional y en las localidades urbanas y rurales. En primer lugar, el acceso efectivo en las localidades urbanas había descendido, con un promedio de acceso en el período del 49,2%; la brecha con relación a la universalidad de la atención efectiva también aumentaba (con un promedio del 50,8%). El acceso efectivo en instituciones públicas en las localidades rurales descendió de manera más pronunciada, con un promedio en el período 2014-2018 del 58%. Este descenso en la atención pública contrastaba en las localidades rurales con un incremento en el acceso privado. La brecha respectiva en relación con la universalidad en las localidades rurales también se elevaba hasta el 47,6% en 2018 (véase el gráfico VIII.11). El incremento de la atención potencial y su respectiva reducción en la brecha de la universalidad no se mantuvieron al observar el acceso efectivo, con mayor deterioro relativo en las localidades rurales.

Gráfico VIII.11
México: población con acceso efectivo y de calidad en localidades, por zona de residencia, 2014-2018
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares (ENIGH), 2014-2018.

Nota: Acceso efectivo IP: acceso efectivo en instituciones públicas. Acceso efectivo IP-A: acceso efectivo en instituciones públicas para población de localidades urbanas. Acceso efectivo IP-B: acceso efectivo en instituciones públicas para población de localidades rurales. Acceso efectivo y de calidad IP: acceso efectivo y de calidad en instituciones públicas. Acceso efectivo y de calidad IP-A: acceso efectivo y de calidad en instituciones públicas para población en localidades urbanas. Acceso efectivo y de calidad IP-B: acceso efectivo y de calidad en instituciones públicas para población en localidades rurales.

En segundo lugar, si en estos casos también se contempla el acceso en instituciones públicas en las que se efectuó un pago por los servicios y se deduce del acceso efectivo en instituciones públicas, se advierte una fuerte disminución del acceso efectivo y de calidad. De esta manera, en el caso de las localidades urbanas, este tipo de acceso descendió, con un promedio en el período del 29,7% y con una brecha creciente en relación con la universalidad de la atención efectiva y de calidad (70,3% en promedio en el período). En el caso de las localidades rurales cayó aún más, del 32,9% en 2014 al 26,5% en 2018, con un promedio en el período del 29,3% y con una brecha creciente en relación con la universalidad de la atención efectiva y de calidad (70,7% en promedio en el período) (véase el gráfico VIII.11). Se deben tomar en cuenta las bajas brechas iniciales mencionadas en relación con la atención potencial que rondaban el 20% en 2018, el último año de vigencia plena del Seguro Popular, generalmente con las brechas menores en las localidades rurales.

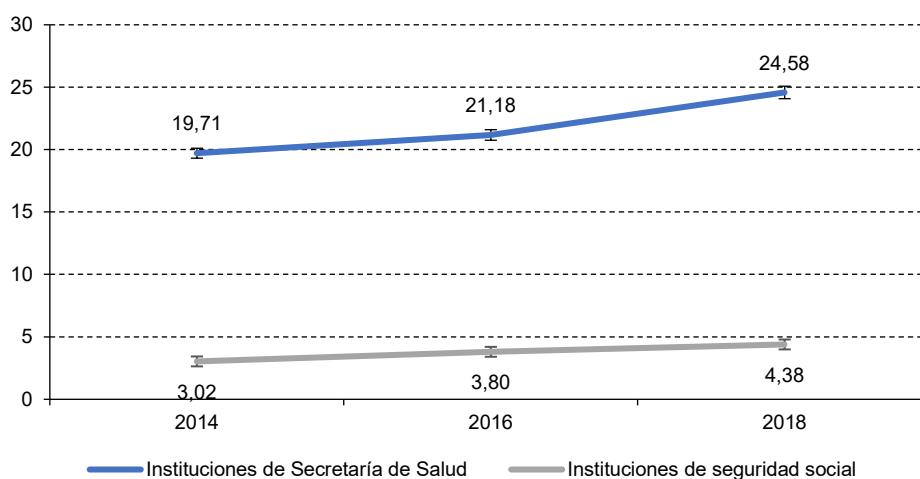
Después de 15 años de cambios institucionales en vigor en las instituciones de salud pública, con un gran incremento de la afiliación en las IPPS-CI, sobresalen las enormes brechas en relación con el acceso efectivo y de calidad en las instituciones públicas, que superan el 70%. Las reformas institucionales no fueron suficientes para lograr un mayor acceso efectivo y de calidad en los últimos

años de vigencia del Seguro Popular. La afiliación masiva en las IPPS-CI no fue suficiente, además de que la afiliación en la seguridad social se estancó de manera relativa. Junto a estas afiliaciones ocurrió un proceso de incremento de la atención a la salud en instituciones públicas con pago por los servicios recibidos, lo que se puede caracterizar como insuficiencias o ineficiencias institucionales. Frente al optimismo mostrado en diversas evaluaciones y análisis por el incremento del acceso potencial (proceso supuestamente tendiente a la universalización de cobertura), en tiempos de la nueva ruralidad aparecen estas severas insuficiencias institucionales. Si se toman en cuenta las desigualdades en las localidades rurales, se aprecian variaciones en el acceso efectivo y de calidad. Sin embargo, casi en todos los sectores considerados se observan brechas en relación con la universalidad superiores al 65%.

b) Atención a problemas de salud con pago de servicios en instituciones públicas

Los entrevistados en las ENIGH de 2014 a 2018 reportan, de manera creciente, gastos por los servicios recibidos en las instituciones públicas de salud (pago por servicios por consulta, medicamentos, estudios de laboratorio, hospitalización, instrumental médico y otros en general, tanto en las instituciones de seguridad social como en las Secretaría de Salud). Casi una de cada cinco personas atendidas en las instituciones de la Secretaría de Salud en 2014 declaró haber realizado pagos por los servicios recibidos (19,7%) y en 2018 una de cada cuatro personas (24,6%) informaba de estos pagos (véase el gráfico VIII.12). Con menor recurrencia, las personas atendidas en las instituciones de la seguridad social manifestaron haber pagado por los servicios: el 3% en 2014 y el 4,4% en 2018. Así, se debilitó el enfoque de gratuidad de las instituciones públicas de salud y se estrechó el porcentaje de personas con acceso efectivo y de calidad, cuestionable desde un parámetro más exigente en el enfoque de derechos.

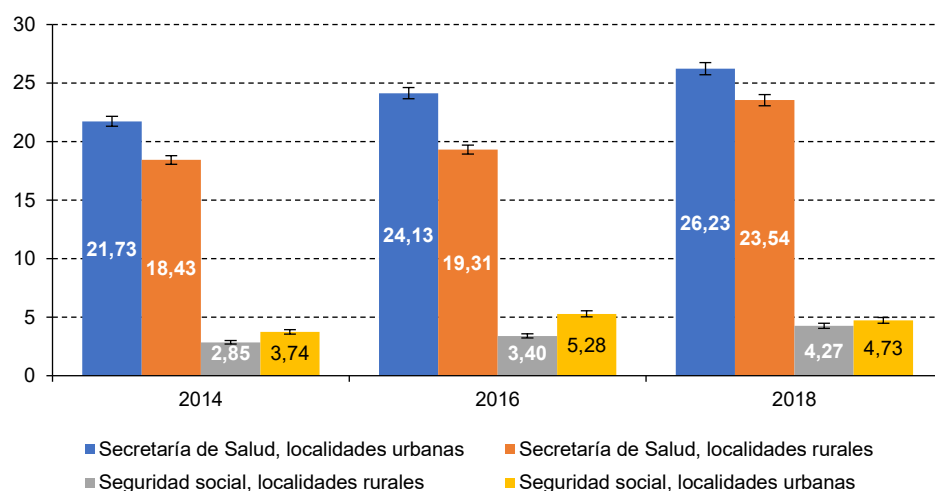
Gráfico VIII.12
México: población atendida en instituciones públicas de salud y que pagó los servicios, 2014-2018
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares (ENIGH), 2014-2018.

En el período 2014-2018 fue mayor el porcentaje de personas atendidas en las localidades urbanas en instituciones de la Secretaría de Salud que tuvieron que pagar por los servicios recibidos, en comparación con las localidades rurales: el 24% frente al 20,4%, respectivamente, en promedio, en tendencia creciente constante. De nuevo con menor recurrencia, tanto en localidades urbanas como en rurales, las personas entrevistadas declararon haber pagado por servicios de salud en instituciones de seguridad social, con tendencia creciente y sobre todo en las primeras (véase el gráfico VIII.13).

Gráfico VIII.13
México: población atendida en instituciones públicas de salud y que pagó los servicios, por zona de residencia, 2014-2018
 (En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares (ENIGH), 2014-2018.

Nota: Secretaría de Salud, localidades urbanas: atención en instituciones de la Secretaría de Salud para personas de localidades urbanas. Secretaría de Salud, localidades rurales: atención en instituciones de la Secretaría de Salud para personas de localidades rurales. Seguridad social, localidades urbanas: atención en instituciones de la seguridad social para personas de localidades urbanas. Seguridad social, localidades rurales: atención en instituciones de la seguridad social para personas de localidades rurales.

Estos incrementos en los pagos por servicios de salud de las instituciones públicas, con mayor incremento relativo en la Secretaría de Salud en las localidades rurales que en las urbanas, favorecieron una disminución constante de la atención efectiva y de calidad, y un incremento de las brechas en relación con la universalidad en la atención efectiva y de calidad. Pueden incluirse sin duda otros elementos ya señalados para considerar la calidad en la atención, complementarios a los incluidos hasta aquí. Se incorporará en este caso el tiempo invertido en la atención a los problemas de salud. En las localidades rurales el reporte de pago de servicio por la atención a problemas de salud en las instituciones públicas fue también diferenciado de acuerdo con los sectores.

c) Inversión de tiempo para atender los problemas de salud

A menor inversión en tiempo de traslado y de espera para atenderse, se supone que las personas reciben una atención de mayor calidad. Al contrario, una mayor inversión en tiempos de traslado y de espera (elementos de las dimensiones de disponibilidad y accesibilidad) puede poner en riesgo el ejercicio del derecho a la salud. En este aspecto, los entrevistados en las ENIGH 2014 a 2018 reportan una inversión de tiempo promedio cercano a la hora y media (88 minutos), aunque la diversidad entre las instituciones es notable: en promedio 117 minutos en la seguridad social, 104 minutos en la Secretaría de Salud y solo 54 minutos en las instituciones privadas. Las diferencias en el tiempo para la atención a los problemas de la salud muestran una mayor inversión de tiempo en las localidades rurales que en las urbanas y que el promedio nacional.

Ciertamente las localidades rurales emplean más tiempo para la atención a estos problemas y en promedio utilizaron más de hora y media en 2018 (95 minutos), el 17% más que el empleado en las zonas urbanas (81 minutos). Declaran haber invertido menos tiempo en las instituciones de la Secretaría de Salud (poco más de hora y media en promedio, 99 minutos). Ahora bien, incluso en la atención en instituciones privadas, los pobladores rurales emplearon más tiempo en 2018 (68 minutos, un 45% más que en las localidades urbanas); y también en las instituciones de seguridad social en el mismo año (121 minutos, el 8% más que en las zonas urbanas). Digno de destacar es que sectores vulnerables de estas localidades rurales tardaron aún más tiempo para tratarse los problemas de salud.

C. Conclusiones

Desde la mitad de la década de 1980 y hasta fines de la segunda década del siglo XXI, el mundo rural mexicano vivió una profunda transformación de la participación del Estado y de las políticas agropecuarias, que significó una mayor presencia de los mercados y la inserción internacional de la economía con apertura comercial. Se esperaba un sector agropecuario liberalizado, desregulado, modernizado y competitivo, abierto al comercio y a las inversiones privadas nacionales e internacionales, con mayores alternativas de actividades económicas, con menos pobreza debido fundamentalmente a las inversiones en capital humano, con acceso universal a sistemas de protección financiera y de servicios a la salud con mayor seguridad social y con acceso a un nuevo sistema de protección para los no afiliados a la seguridad social, que incluía un paquete limitado pero creciente de servicios, y con menor desigualdad social gracias al cierre de brechas en la salud.

En este trabajo se analizaron las brechas de salud en el espacio rural mexicano en el marco de la nueva ruralidad y de las reformas implantadas. La imagen del mundo rural es más compleja de lo que pareciera esperarse con las reformas de mercado y de las políticas sociales de las últimas décadas. Especialmente en la segunda década del siglo XXI fue difundiéndose en medios académicos y políticos una imagen del mundo rural con acercamiento al acceso universal de servicios de salud debido a las reformas iniciadas en 2003, con la reducción de las brechas en relación con el mundo urbano.

En la presente investigación se cuestiona esta imagen optimista y se muestra la existencia de grandes brechas en el acceso a la salud en el sector rural. Se identifica un proceso de mercantilización creciente en la atención a los problemas de salud en el mundo rural, proceso paradójico en el marco de un incremento de la afiliación rural a instituciones públicas de salud (en especial a las IPPS-CI y aún muy bajo en las de seguridad social).

Así, si no se toma en cuenta la atención mercantilizada de problemas de salud (ni la atención provista en instituciones privadas o en instituciones públicas con pagos por los servicios) y se enfoca el análisis en la atención gratuita en instituciones públicas de salud (atención efectiva y de calidad), el resultado es notablemente distinto: solo el 26% de acceso efectivo y de calidad en las localidades rurales en 2018, es decir, una brecha en relación con el acceso universal efectivo y de calidad del 74% (poco mayor a la brecha urbana, del 72%). Esta conclusión se confirma con el creciente porcentaje de personas de las localidades rurales con problemas de salud que reportan haber efectuado algún pago por los servicios de instituciones públicas, como las de seguridad social (5% en 2018) y de la Secretaría de Salud (24% en 2018), con porcentajes que también son elevados y semejantes en las localidades urbanas; y con el mayor tiempo dedicado en los espacios rurales a la atención a los problemas de salud.

Al incluir en la discusión el acceso efectivo y de calidad, queda claro que el estándar de derechos más exigente, con servicios gratuitos para todos, los mismos servicios para todos y el mismo estatus de derechos de ciudadanía social en instituciones públicas, está lejos de alcanzarse en el mundo rural después de varias décadas de reformas de mercado. El acceso potencial creciente y muy elevado (85% en 2018), los importantes accesos efectivo (72%) y acceso efectivo en instituciones públicas (52%), se muestran en cierto sentido como ilusión de derechos en las localidades rurales. Desde el estándar de derechos se trata de una situación cuestionable.

Bibliografía

- Arias, P. (2002), "Hacia el espacio rural urbano; una revisión de la relación entre el campo y la ciudad en la antropología social mexicana", *Estudios demográficos y urbanos*, vol. 17, N° 2.
- Carton de Grammont, H. (2004), "La nueva ruralidad en América Latina", *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 66, N° especial.
- Dirven, M. y D. Candia (2020), "Medición de lo rural para el diseño e implementación de políticas de desarrollo rural", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2020/25, LC/MEX/TS.2020/4), Ciudad de México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Fajardo-Dolci, G., J. P. Gutiérrez y S. García-Saisó (2015), "Acceso efectivo a los servicios de salud: operacionalizando la cobertura universal en salud", *Salud Pública de México*, vol. 57, N° 2.

- Gaudin, Y. (2019), “Nuevas narrativas para una transformación rural en América Latina y el Caribe. La nueva ruralidad: conceptos y medición”, *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2019/45-LC/MEX/TS.2019/9), Ciudad de México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía) (1992-2018), Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares (ENIGH) [en línea] <https://www.inegi.org.mx/default.html>.
- Kay, C. (2009), “Estudios rurales en América Latina en el período de globalización neoliberal: ¿una nueva ruralidad?”, *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 71, N° 4.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos) (2007), *Rural Policy Reviews: Mexico 2007*, París.
- RAE (Real Academia Española) (2014), *Diccionario de la Lengua Española*, Madrid [en línea] <https://dle.rae.es/rural?m=form> [fecha de consulta: 12 de septiembre de 2021].
- Unikel Spector, L. (1973), “La información sobre población urbana y rural y migración”, *Estudios demográficos y urbanos*, vol. 7, N° 3.
- Valencia Lomelí, E. y M. E. Jaramillo Molina (2023), “Brechas de acceso a la salud en México, en el marco de la nueva ruralidad”, *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2023/25-LC/MEX/TS.2023/2), Ciudad de México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Capítulo IX

La incorporación del origen étnico indígena en los registros administrativos de la Ciudad de México

Sandra Huenchuan

Introducción

Existe un amplio consenso mundial acerca de la necesidad de disponer de datos desglosados. La doctrina internacional de derechos humanos y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible han hecho enormes aportes en tal sentido, y constituyen las directrices a seguir por los Estados Miembros de las Naciones Unidas. El desglose de datos incluye la disponibilidad de información por origen étnico indígena¹. Así lo han establecido los Comités de Tratados. En los Objetivos de Desarrollo Sostenible, en particular la meta 17.18, se subraya esta exigencia. En ambos casos, se sostiene que el contar con datos desglosados permitiría analizar con mayor profundidad las brechas de desigualdad que afectan a los Pueblos Indígenas, y trabajar por su erradicación.

El desglose de datos por origen étnico indígena es un paso significativo para el cumplimiento de las obligaciones y compromisos adquiridos por los países en el ámbito internacional. La tarea que demanda es de gran envergadura para los gobiernos porque deberían adecuar los marcos normativos e institucionales, fortalecer las capacidades técnicas y desterrar la discriminación de las prácticas cotidianas. Las fuentes de datos disponibles para obtener datos desagregados por origen étnico son bien conocidas². No obstante, los registros administrativos han sido poco estudiados y se advierte escasa sistematización de la experiencia en la región, con la excepción de los registros vitales³.

En este trabajo se persigue el objetivo de contribuir a reducir las brechas de visibilidad estadística de los Pueblos Indígenas a partir del uso de los registros administrativos existentes en la Ciudad de México. Se eligió esta entidad federativa por su carácter pluriétnico, en donde habitan más de 800.000 personas que se autoidentifican como indígenas⁴, y al mismo tiempo se hablan 55 de 68 lenguas indígenas nacionales. La Ciudad de México también cuenta con un marco normativo que obliga a generar datos desglosados para identificar a las personas indígenas en los registros administrativos. La Constitución Política de la Ciudad de México y sus leyes reglamentarias, en particular la Ley de Derechos de los Pueblos y Barrios Originarios y Comunidades Indígenas Residentes, son clave en esta dirección. A ello se suman las disposiciones de las reglas emanadas de la Ley de Desarrollo Social, en especial su Reglamento, así como la Ley de Operación e Innovación Digital.

Por otra parte, en el escenario regional, la Ciudad de México se destaca por una política de desarrollo social que se ha ido construyendo desde que en 1997 se eligió por primera vez un gobierno autónomo. Fue entonces cuando se implantaron por primera vez programas sociales universales que hoy están en funcionamiento en el país. La confluencia de estas características convierte a

¹ Se utiliza el término origen étnico para ser coherente con la meta 17.18 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y las recomendaciones de los Comités de los Tratados de Derechos Humanos.

² Véase Acosta y Ribotta (2022).

³ Véase CEPAL/OPS/UNFPA (2021).

⁴ A fin de dimensionar la importancia numérica de las personas indígenas en la Ciudad de México, se puede comparar con la población indígena autodeclarada en el Censo del Brasil de 2010, equivalente a 896.000 personas.

la Ciudad de México en un caso de análisis de particular interés porque su experiencia puede servir de base para mejorar las prácticas dentro del país y fuera de él.

En el proceso de elaboración del estudio se utilizó el análisis documental y entrevistas a informantes clave. El análisis documental incluye la revisión del marco internacional de derechos humanos, y los criterios utilizados por los diversos comités de tratados de derechos humanos de las Naciones Unidas con miras a la generación de información estadística desglosada; las normas y directrices internacionales específicas en materia de información estadística desagregada relativa a Pueblos Indígenas; el marco legal y normativo de la Ciudad de México en materia de política social, la mejora regulatoria, la política de gestión de datos y gobierno digital, principalmente, así como los formatos e instrumentos empleados por la administración pública, ya sea para brindar trámites y servicios a los ciudadanos, o bien para la gestión de los instrumentos de política social.

Con objeto de analizar los programas y acciones sociales, se revisaron las Reglas de Operación o Lineamientos de Operación, según corresponda, así como la normativa específica que define los criterios, secciones, contenido y características que deben tener dichos documentos. Respecto de los trámites y servicios, se consultó la información disponible en el portal diseñado por el gobierno local para su integración y difusión, en el cual se dispone de información relevante como las especificaciones sobre el tipo de usuario, beneficiario o ciudadano que lo realiza, los requisitos para obtenerlo, la dirección y ubicación de las oficinas para llevarlos a cabo y, en algunos casos, los formatos o fichas utilizados. Además, tanto para los programas y acciones sociales como de trámites y servicios, se recopiló información de los órganos políticos, secretarías y órganos desconcentrados de la Ciudad de México. Las entrevistas semiestructuradas se llevaron a cabo con actores clave tanto del gobierno de la ciudad como de las alcaldías, a fin de obtener información acerca de los procesos de captación y registro de información en dichas instancias, además de conocer su opinión sobre la utilidad de los sistemas de registro para visibilizar, identificar y atender a las personas indígenas, que forman parte de su población objetivo.

La estructura del capítulo es la siguiente. Primero se presenta una sistematización de estándares y marcos internacionales, jurídicos y políticos, aplicables en la incorporación del origen étnico indígena en los sistemas de registros administrativos que permitan elaborar datos desglosados, para identificar, documentar y analizar las brechas estructurales en el cumplimiento de derechos humanos de personas y comunidades indígenas. A continuación, se expone el caso de estudio que corresponde a la Ciudad de México, a partir del análisis de la incorporación de información sobre el origen étnico indígena en los instrumentos de política social y en los formatos y registros administrativos de los trámites y servicios de la administración pública. Finalmente, se presentan las conclusiones y recomendaciones, cuyo propósito es contribuir en la armonización conceptual y metodológica para la generación de datos por origen étnico indígena en la Ciudad de México.

A. Estándares internacionales para la incorporación del origen étnico indígena en registros administrativos

El desafío de producir información estadística desglosada se desprende de dos grandes fuentes: las obligaciones jurídicas asumidas en virtud de tratados de derechos humanos, y los compromisos políticos internacionales en relación con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). En este apartado se presenta una sistematización de estándares y marcos internacionales, jurídicos y políticos aplicables para la incorporación del origen étnico indígena en los sistemas de registros administrativos, de modo que se puedan elaborar datos desglosados para identificar, documentar y analizar las brechas estructurales en el cumplimiento de derechos humanos, en particular de personas y comunidades indígenas.

1. Derechos humanos y datos desglosados

a) Desglose de datos como asunto de derechos humanos

El desglose de datos estadísticos se entiende como un asunto de derechos humanos, en relación con los principios de no discriminación, no regresividad y cumplimiento progresivo de los derechos humanos, así como al derecho a la información pública.

La Declaración Universal de Derechos Humanos establece en su artículo 2: “Toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición” (Naciones Unidas, 1948). El interdicto sobre discriminación se especifica en los diversos tratados e instrumentos de derechos humanos, y su cumplimiento obliga a los Estados a desglosar los datos sociales, económicos y demográficos que expresan las diversas distinciones señaladas.

Los Estados están obligados a adoptar medidas de carácter interno para garantizar el cumplimiento de los derechos humanos. Entre éstas, los datos desglosados sirven para identificar patrones de discriminación y desigualdad, detectar las brechas, e implementar, monitorear y evaluar políticas públicas. Al no producir datos y estadísticas desglosadas, los Estados incumplen con su deber de garantizar el respeto a los derechos humanos y a la no discriminación, ya que impiden, por la falta de esa información, la atención de los múltiples tropiezos que sufren los grupos afectados.

Como se señala en el Principio 1 de la Resolución 68/261 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, las estadísticas “constituyen un elemento indispensable en el sistema de información de una sociedad democrática y proporcionan al gobierno, a la economía y al público datos acerca de la situación económica, demográfica, social y ambiental. Con este fin, los organismos oficiales de estadística han de compilar y facilitar en forma imparcial estadísticas oficiales de comprobada utilidad práctica para que los ciudadanos puedan ejercer su derecho a la información pública” (Naciones Unidas, 2014, pag. 2).

b) El desglose de datos en comités de tratados de derechos humanos

Distintos comités de tratados de derechos humanos exigen a los Estados Parte presentar datos y estadísticas suficientes y desglosados en sus informes periódicos, que pongan en condiciones de evaluar los avances en el ejercicio de los derechos humanos reconocidos en los respectivos tratados internacionales. De igual manera, la obligación de producir información se encuentra prevista expresamente en diversos instrumentos del derecho internacional de los derechos humanos, como la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.

Las directrices relativas a la forma y el contenido de los informes que deben presentar los Estados Parte en los tratados internacionales, aprobadas en 2009, contienen lineamientos específicos sobre su obligación de presentar datos desglosados. En el párrafo 26 y los anexos, se establece que:

“Los informes deberán proporcionar datos estadísticos pertinentes desglosados por sexo, edad y grupos de población, que podrán ser presentados en cuadros como anexos al informe. Esa información deberá permitir hacer comparaciones a lo largo del tiempo y deberá indicar las fuentes de los datos. Los Estados deberán tratar de analizar esta información en la medida en que sea pertinente al cumplimiento de las obligaciones contraídas en virtud del tratado” (Naciones Unidas, 2009, pag. 8).

En el cuadro IX.1 se muestran las recomendaciones de los comités de los tratados que han insistido sobre la necesidad de desglosar los datos, en particular por origen étnico.

Cuadro IX.1
Recomendaciones de comités de los tratados sobre desagregación de datos

Órgano de tratados	Recomendación
Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales (CESCR, por sus siglas en inglés)	En sus Observaciones Finales a los países, se solicita aportar estadísticas y datos anuales y comparativos sobre el ejercicio de cada uno de los derechos consagrados en el Pacto, la aplicación de sus leyes y los resultados prácticos de los planes, programas y estrategias llevados a cabo en relación con ellos, desglosados por edad, sexo, origen étnico, población urbana o rural, situación socioeconómica y otras características pertinentes.

Órgano de tratados	Recomendación
Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés)	Se recomienda la implementación de sistemas amplios y unificados de reunión periódica de datos estadísticos, desagregados por sexo, edad, etnia, ubicación geográfica y circunstancias socioeconómicas; situación de migrantes, solicitantes de asilo, refugiados y personas con discapacidad; así como por orientación sexual e identidad de género en todos los ámbitos de la Convención, educación, empleo y salud, y en las esferas pública y privada, y desarrollar indicadores mensurables para evaluar las tendencias de la situación de la mujer.
Comité de los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD)	Se recomienda a los Estados la sistematización, recopilación, análisis y difusión de datos sobre la situación de las personas con discapacidad, desglosados por sexo, edad y tipo de discapacidad, barreras existentes, pertenencia étnica y localización geográfica, que incluyan datos sobre tipo de residencia o institucionalización y casos por discriminación o por violencia en contra de estas personas. Asimismo, el Comité ha exhortado a los Estados a prestar atención a los vínculos entre el artículo 31 de la Convención y la meta 17.18 de los ODS.
Comité de los Derechos del Niño (CDN)	Se subraya la necesidad de desagregar los datos que se reúnan, a fin de poder identificar la discriminación existente o su posible amenaza. Una de las medidas positivas que deberían de adoptar los Estados Parte consiste en reunir datos desglosados y elaborar indicadores con el fin de determinar en qué ámbitos sufren o podrían sufrir discriminación los niños indígenas.
Comité Contra la Tortura (CAT)	Se recomienda a los Estados Parte que en sus informes presenten datos desglosados por edad, género y otros factores fundamentales para evaluar adecuadamente la aplicación de la Convención. Los datos desglosados permiten a los Estados Parte y al Comité determinar y comparar tratos discriminatorios que, de lo contrario, pasarían inadvertidos y no se abordarían, ni se adoptarían medidas correctoras.

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESCR), *Observaciones finales para Brasil*, Naciones Unidas, 2009; Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW), *Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer* (CEDAW/C/PAN/CO/7), Panamá, 2010 [en línea] <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2010/7807.pdf>; Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW), *Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer* (CEDAW/C/BRA/CO/7), Brasil y Ginebra, 23 de marzo de 2012; Comité sobre los Derechos de Personas con Discapacidad, *Observaciones finales sobre el informe inicial del Paraguay* (CRPD/C/PRY/CO/1), Ginebra, 2013; Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, *Observaciones finales sobre el informe inicial de Chile* (CRPD/C/CHL/CO/1), Ginebra, Naciones Unidas, 2016; Committee on the Rights of the Child, *General Comment N° 11* (2009), *Indigenous children and their rights under the Convention* (CRC/C/GC/11), Ginebra, 2009, y Comité contra la Tortura (CAT), *Observación General Núm. 2: Aplicación del artículo 2 por los Estados Parte* (CAT/C/GC/2), Ginebra, Naciones Unidas, 2008 [en línea] <https://www.ohchr.org/es/documents/general-comments-and-recommendations/catcgc2-general-comment-no-2-2008-implementation>.

2. Invisibilidad estadística de los Pueblos Indígenas y el derecho a ser contados

Los datos constituyen una de las principales preocupaciones de los órganos especializados de las Naciones Unidas en asuntos de Pueblos Indígenas. En la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (UNDRIP, por sus siglas en inglés) se señala al respecto la obligación estatal de reflejar debidamente la diversidad cultural en sus fuentes de información, lo que se resume en la reivindicación indígena como el derecho a ser contados (Axelsson, 2018).

Según el Foro Permanente de las Naciones Unidas para las Cuestiones Indígenas (UNPFII, por sus siglas en inglés), la falta de datos es una barrera significativa para su trabajo y el de las Naciones Unidas en general. Por ello, en 2004, se organizó un Seminario de expertos para examinar el tema más a fondo (Foro Permanente, 2004). En su transcurso se enfatizó, entre otros puntos, que los gobiernos son los principales responsables de asegurar la recopilación de datos desagregados, y que es urgente utilizar los sistemas de registro civil y estadísticas vitales como fuentes adicionales de datos estadísticos sobre los Pueblos Indígenas (véase el recuadro IX.1).

Recuadro IX.1

Recomendaciones del seminario sobre recopilación y desglose de datos relativos a los Pueblos Indígenas

- Incluir preguntas sobre la identidad indígena en todas las actividades pertinentes de recopilación de datos, respetando plenamente el principio de autoidentificación. Es importante elaborar criterios múltiples con la participación de los Pueblos Indígenas locales, a fin de captar en forma precisa su identidad y sus condiciones socioeconómicas. Es conveniente contar con datos normalizados a largo plazo basados en este principio.
- La recopilación de datos sobre los Pueblos Indígenas debería llevarse a cabo en forma acorde con el principio del libre consentimiento fundamentado previo en todos los niveles, y tener en cuenta los principios fundamentales de las estadísticas oficiales establecidas por la Comisión de Estadística sobre la base de la decisión C (47) de 1994 de la Comisión Económica para Europa y los derechos colectivos de los Pueblos Indígenas.
- En el caso de los Pueblos Indígenas que viven aislados voluntariamente, no se deberían utilizar las actividades de recopilación de datos como pretexto para obligarlos a establecer contacto.
- La información debería recopilarse de conformidad con las disposiciones relativas a los derechos humanos y las libertades fundamentales, y con las normas sobre la protección de los datos y las garantías de respeto de la privacidad, incluido el respeto de la confidencialidad.
- Los Pueblos Indígenas deberían participar plenamente y en igualdad de condiciones en todas las etapas de la recopilación de datos, en particular la planificación, la puesta en práctica, el análisis y la difusión, el acceso y la respuesta, y contar con recursos suficientes y capacidades apropiadas para ello.
- La recopilación de datos debe responder a las prioridades y los objetivos de las propias comunidades indígenas. Es fundamental que las comunidades indígenas participen en la conceptualización y la ejecución de las actividades de recopilación de datos, en la elaboración de informes al respecto, y en el análisis y la difusión de los datos reunidos, en los niveles nacional e internacional.
- Las instituciones que se ocupan de recopilar datos en los niveles nacional e internacional deberían capacitar y emplear a personas pertenecientes a Pueblos Indígenas. El proceso de recopilación de datos es fundamental para potenciar a las comunidades y determinar sus necesidades.
- Siempre que sea posible, las actividades de recopilación de datos deberían llevarse a cabo en las lenguas indígenas locales y, en aquellos casos en los que no existe un lenguaje escrito, se debería emplear a personas indígenas locales (como traductores e intérpretes, y como asesores) para que ayuden en el proceso de recopilación.
- Las comunidades indígenas deberían tener derecho a que se les comunicaran los datos (primarios y agregados) para que ellas mismas puedan utilizarlos, teniendo en cuenta la importancia del carácter confidencial de dichos datos.
- Se deberían utilizar y combinar datos cuantitativos y cualitativos para proporcionar un panorama integral de la situación de los indígenas.

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Human Rights Commission of New Zealand, *A fair go for all? Addressing Structural Discrimination in Public Services*, 2012 [en línea] https://www.hrc.co.nz/files/2914/2409/4608/HRC-Structural-Report_final_webV1.pdf y P. Pelletier, *La "discriminación estructural" en la evolución jurisprudencial de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, San José, Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), 2014.

Con el propósito de reforzar la aplicación de la UNDRIP, el documento final de la Conferencia Mundial sobre los Pueblos Indígenas, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 22 de septiembre de 2014, los Estados Miembros se comprometieron a “trabajar con los Pueblos Indígenas para desglosar datos, hacer encuestas y a utilizar indicadores del bienestar de los Pueblos Indígenas, a fin de abordar su situación y necesidades, en particular las personas de edad, las mujeres, los jóvenes, los niños y las personas con discapacidad” (Naciones Unidas, 2014, pag. 2).

Por su parte, la División de Estadísticas de las Naciones Unidas ha insistido en que los datos completos, precisos y confiables ayudan a las comunidades indígenas a realizar una evaluación objetiva de sus condiciones de vida, y les proporcionan la información que necesitan para defender y participar en el desarrollo de programas y políticas que les afectan, incluidas las relacionadas con los sistemas de salud, modelos de producción económica, gestión ambiental y social. Se afirma que la difusión de los datos desagregados contribuye también a identificar las tendencias, las causas de las inequidades y la efectividad de las políticas y programas existentes (División de Estadísticas, 2017).

Los relatores especiales sobre derechos de los Pueblos Indígenas del Consejo de Derechos Humanos se han referido a la insuficiencia de datos desglosados tocantes a la situación demográfica, social, económica y política de los Pueblos Indígenas. En su Informe Anual al Consejo de Derechos Humanos de 2014, la Relatora Especial se ocupa de la invisibilidad de la situación de los Pueblos Indígenas y datos desglosados. Según la Relatora, los indicadores deberían ayudar a detectar discriminación, desigualdad y exclusión, y permitir que se efectúen comparaciones entre los Pueblos Indígenas y otros grupos de población. Además, afirmó que se requieren indicadores específicos que reflejen aspectos esenciales del desarrollo libremente determinado, como la situación y las tendencias de los idiomas indígenas, la seguridad de la tenencia de las tierras, territorios y recursos, y el reconocimiento del derecho consuetudinario y las instituciones autónomas de gobernanza indígena. La Relatora también advierte sobre las limitaciones de los datos actuales en cuanto a que proporcionan poca información sobre la serie de atributos de esos derechos relativos al derecho a la libre determinación (Naciones Unidas, 2014).

3. “No dejar a nadie atrás”. Objetivos de Desarrollo Sostenible y datos desglosados

a) ODS y datos desglosados

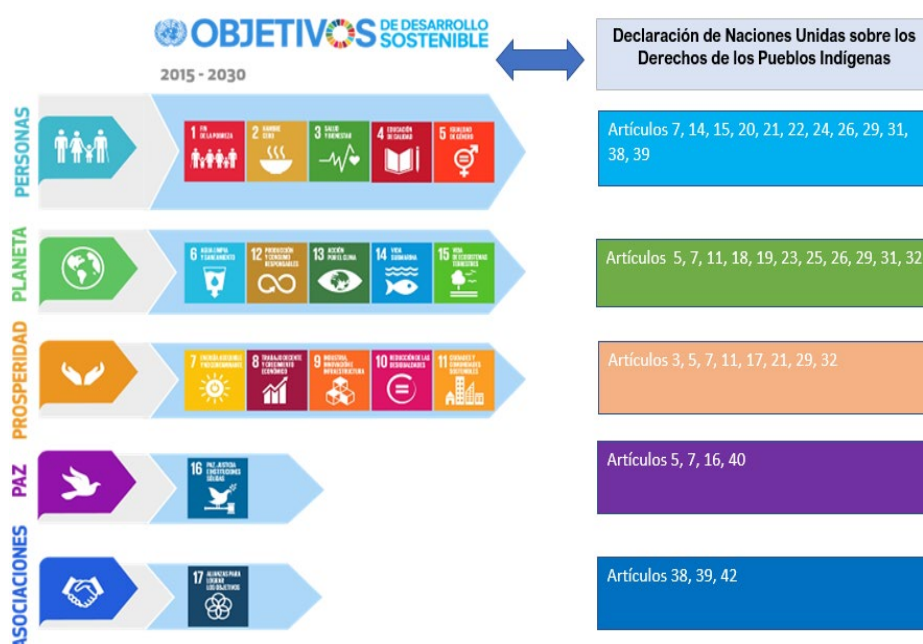
Desde la primera década del siglo XXI hay un manifiesto interés por los datos desglosados en cuanto a los derechos humanos en general, y los derechos de los Pueblos Indígenas en particular. A tal efecto, la adopción de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible constituye un hito crucial. La Agenda —que sostiene como lema “Que nadie se quede atrás”—, está íntimamente ligada a las obligaciones de derechos humanos y pone énfasis en datos desglosados para medir el progreso en el cumplimiento de las metas de los ODS. En específico, la meta 17.18 plantea el compromiso de aumentar de aquí a 2030 significativamente la disponibilidad de datos oportunos, fiables y de gran calidad desglosados por ingresos, sexo, edad, raza, origen étnico, estatus migratorio, discapacidad, ubicación geográfica y otras características pertinentes en los contextos nacionales (ACNUDH, 2018a).

En suma, se debe proporcionar un nivel de granularidad o desagregación que visibilice a las personas más vulnerables y marginadas (Asian Development Bank, 2021), y no detenerse en los promedios. El desglose de datos agrega una dimensión importante a los informes nacionales de la puesta en función de la Agenda 2030, destacando las desigualdades horizontales entre países. Al mismo tiempo, ayuda a identificar las prioridades de política dentro de éstos, sobre todo cuando podrían mejorar su desempeño en los ODS porque una parte sustancial de su población se retrasa en los indicadores promedio, como suele ocurrir en el caso de los grupos discriminados.

b) ODS y Pueblos Indígenas

El propósito general de la Agenda 2030 es reducir las desigualdades. Esto atañe especialmente a los Pueblos Indígenas, que prácticamente en su totalidad se encuentran en desventaja con respecto a otros sectores de la población (Foro Permanente, 2016). Una parte significativa de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible y sus metas conciernen a los Pueblos Indígenas y están directamente relacionados con los compromisos en materia de derechos humanos que figuran en la UNDRIP o el Convenio Número 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales de la Organización Internacional del Trabajo (Foro Permanente, 2016). En particular hay cuatro metas que incluyen explícitamente a los Pueblos Indígenas (2.3, 4.5, 10.2 y 17.18), aunque un análisis más profundo pone en evidencia que 63 de las 169 metas tienen vínculos sustanciales con la UNDRIP (véase el diagrama IX.1).

Diagrama IX.1
Vínculo entre los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de The Danish Institute for Human Rights, *The Human Rights Guide to the Sustainable Development Goals*, 2018 [en línea] <http://sdg.humanrights.dk/en>.

De igual forma, el marco de indicadores mundiales de los ODS, elaborado por las Naciones Unidas, responde a algunos de los temas que interesan a los Pueblos Indígenas, tales como el indicador que permitirá hacer un seguimiento de los ingresos de los productores de alimentos en pequeña escala, desglosados por condición de indígena, y el que medirá el acceso de los Pueblos Indígenas a la educación frente a otros grupos. El indicador referente a los derechos seguros sobre la tierra hará hincapié en los derechos colectivos de tenencia, que son un elemento central de la relación colectiva que los Pueblos Indígenas tienen con sus tierras, territorios y recursos.

c) Datos desglosados de las metas ODS y Pueblos Indígenas

A pesar del reconocimiento del importante papel que desempeña el origen étnico indígena en la configuración del bienestar de las personas y sus respectivas comunidades, la disponibilidad de datos sigue siendo en general limitada y se requieren más esfuerzos estadísticos (ACNUDH, 2018b). En octubre de 2015, la Secretaría del UNPFII celebró la reunión de expertos “El camino a seguir: los Pueblos Indígenas y la Agenda 2030”. En esa ocasión, los participantes subrayaron que el desglose de los datos por origen étnico indígena sería de vital importancia para medir los progresos realizados en la implementación de la Agenda 2030, y puntualizaron que en los casos en que los datos no pudieran desglosarse por origen étnico indígena debido a motivos políticos o de otra índole, se podrían utilizar otras posibles variables o categorías pertinentes; por ejemplo, las regiones geográficas, los motivos de discriminación prohibidos o los idiomas (Foro Permanente, 2016).

También se recomendó desarrollar la capacidad de investigación de las oficinas nacionales de estadística y de los Pueblos Indígenas a fin de que informen sobre las prioridades de estos últimos, desglosen los datos y midan los progresos realizados por los Pueblos Indígenas con respecto a todos los ODS, lo que supone elaborar metodologías para dar seguimiento de los indicadores a nivel local con el propósito de preparar informes paralelos a nivel nacional y mundial. En este sentido, el sistema de las Naciones Unidas y otros agentes podrían prestar apoyo, dentro de los límites de los recursos existentes (Foro Permanente, 2016).

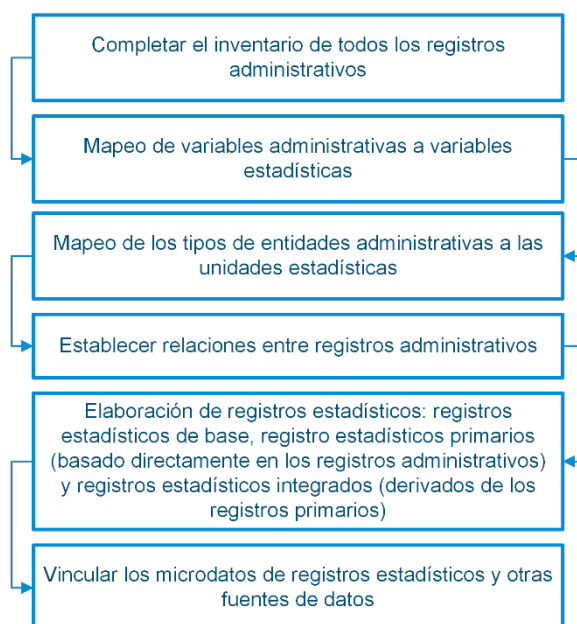
4. Los registros administrativos como fuentes de datos desagregados

En América Latina, las tres principales fuentes que contienen datos por origen étnico y otras características son los censos nacionales de población, las encuestas de hogares y los registros administrativos. Hay varias ideas sobre estos últimos. La definición más utilizada los explica como un registro escrito y completo que contiene asientos regulares de elementos y detalles sobre un conjunto particular de objetos (Comisión Económica para Europa, 2011). En el contexto de este estudio, los registros administrativos incluyen los datos recabados para el cumplimiento de los requisitos legales o para la prestación de servicios, datos que documentan las decisiones gubernamentales, y datos generados para apoyar la planificación, ejecución y supervisión del progreso.

Si bien los datos de base administrativa rara vez sustituyen directamente a los datos recopilados a partir de censos y encuestas por muestreo, este tipo de fuente ofrece posibilidades para aminorar el costo del levantamiento de estadísticas y la consiguiente carga para los encuestados (Asian Development Bank, 2021). Por ende, su valor consiste en que se recopilan de una manera más fluida, y así disminuyen el potencial de carga de respuesta, a la vez que se mejora la eficiencia y la calidad de las estadísticas (Comisión Económica para Europa, 2011) (Connelly, 2016) (Partnership y CEPEI, 2020). El interés por aprovechar estadísticamente los registros administrativos radica principalmente en las siguientes cualidades.

- Datos más oportunos, dado que su recolección es a menudo más frecuente que en otras fuentes de datos, como las encuestas.
- Cobertura y continuidad de la captación de datos sobre eventos que pueden ser de interés general.
- Cobertura y desagregación geográfica de los registros, particularmente cuando son de alcance nacional.
- Caracterización factible del fenómeno a raíz de las variables captadas, de acuerdo con la cobertura temática que se circunscribe al ámbito de competencia legal de los organismos o dependencias que elaboran el registro.
- Posibilidades de ampliar la cobertura conceptual de la captación.
- Costos marginales con respecto al aprovechamiento estadístico ya en operación (CEPAL, 2021).

Diagrama IX.2
Etapas para integrar los registros administrativos en las estadísticas oficiales



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de División de Estadística de las Naciones Unidas, Technical Report: Measuring Sustainable Development Goals Indicators Through Population and Housing Censuses and Civil Registration and Vital Statistics Data, 2018 [en línea] https://unstats.un.org/unsd/demographic-social/census/documents/tr_on_sdg_in_phc_crvs.pdf.

La demanda de datos desagregados para el cumplimiento de los ODS y obligaciones de derechos humanos detona un creciente interés en el fortalecimiento de los registros administrativos para la generación de estadísticas oficiales. Aun así, resta por resolver dificultades tales como su falta de cobertura o estandarización, insuficiente capacidad técnica o tecnológica para procesarlos e integrarlos, o marcos legales que dificultan su acceso por parte de las Oficinas Nacionales de Estadísticas (Wallgren y Wallgreen, 2021; Puyana, 2015). A fin de superar estas limitaciones, la División de Estadística de las Naciones Unidas identifica seis etapas para integrar los registros administrativos en las estadísticas oficiales (véase el diagrama IX.2).

Recuadro IX.2

Experiencia sobre el uso de registros administrativos para identificar brechas de atención durante la pandemia por COVID-19

Existe una amplia documentación acerca de experiencias en materia de incorporación del origen étnico en los censos y en encuestas (CEPAL, 2014). No ocurre lo mismo en materia de registros administrativos y sus potencialidades para producir datos que orienten el abanico de políticas públicas. Las experiencias más destacables se ubican en el área de estadísticas de salud (Inter-agency and Expert Group on SDG Indicators, 2021).

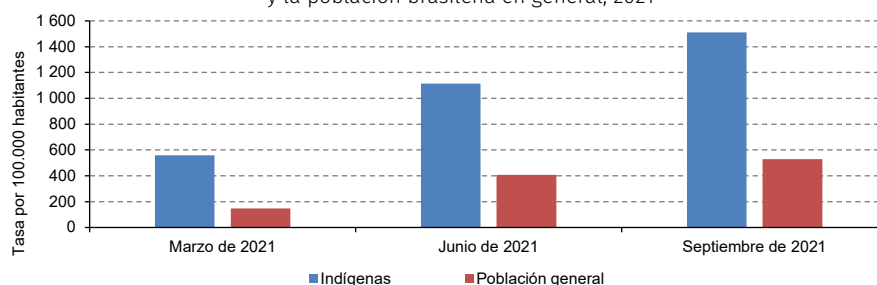
A diferencia de otros sectores, en salud está bien reconocido que el origen étnico indígena es un determinante social para la salud y la longevidad (Sandoval y Alvear, 2022). De acuerdo con un estudio realizado en 23 países en el año 2016, la evidencia revela que en promedio los indígenas tienen peores resultados de salud y sus vidas son más cortas en comparación con los no indígenas, lo cual solo es posible investigar si los gobiernos desarrollan de manera enérgica los datos indígenas dentro de los sistemas de vigilancia (Anderson y otros, 2016).

La crisis sanitaria global por COVID-19 afectó de manera desproporcionada a los Pueblos Indígenas e incluso, en algunos casos, sigue representando una amenaza crítica para su supervivencia, desigualdades estructurales subyacentes y discriminación generalizada. En tal sentido, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos recomendó garantizar la recopilación de datos desglosados sobre la tasa de infección dentro de las comunidades indígenas (ACNUDH, 2020). De no llevarse a cabo, una vez más se corre el riesgo de profundizar las desigualdades por la falta de desagregación de datos.

Un ejemplo del uso de datos administrativos para conocer el impacto de la pandemia en los Pueblos Indígenas se halla en un estudio realizado en el Brasil sobre la cobertura de vacunación en personas indígenas de 18 años y más a partir de datos de los informes epidemiológicos oficiales, en el cual se demostró la importancia de desagregar los datos de los registros administrativos para el estudio de las brechas de vacunación por COVID-19.

El análisis demostró que la cobertura general de vacunación fue menor entre las personas indígenas a la observada en la población adulta mayor, ambos grupos definidos como prioritarios en las estrategias de vacunación. También se detectó que la incidencia reportada por COVID-19 fue mayor entre los Pueblos Indígenas, a pesar de la priorización en el programa de vacunación, lo que sugiere que las intervenciones no farmacológicas para prevenir la propagación de COVID-19 fueron menos eficientes e insuficientes. El estudio advierte que la desigualdad estructural en salud que afecta a los Pueblos Indígenas en el Brasil se exacerbó bajo los efectos de la pandemia y se atestigua la necesidad urgente de intervenciones adaptadas para reducir estas disparidades.

Brasil: tasas de incidencia acumuladas por COVID-19 entre los Pueblos Indígenas y la población brasileña en general, 2021



Fuente: Elaboración propia.

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Los Pueblos Indígenas en América Latina: avances en el último decenio y retos pendientes para la garantía de sus derechos* (LC/L.3893), Santiago, 2014; Inter-agency and Expert Group on SDG Indicators, *Compilation of Tools and Resources for Data Disaggregation*, Nueva York, División de Estadísticas de las Naciones Unidas, 2021; I. Anderson y otros, "Indigenous and tribal peoples' health (The Lancet-Lowitja Institute Global Collaboration): a population study", *The Lancet*, vol. 388, N°10040, 2016; Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), *COVID-19 and Indigenous Peoples' Rights*, 2020 [en línea] https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/IPeoples/OHCHRGuidance_COVID19_IndigenousPeoplesRights.pdf; F. Gomez y otros, "Tasas de vacunación, incidencia y mortalidad por COVID-19 entre las poblaciones indígenas en comparación con la población general en Brasil: descripción de las tendencias a lo largo del tiempo", *The Lancet Regional Health - Américas*, vol. 13, 100319, 2022.

B. La disponibilidad de datos administrativos desagregados por origen étnico indígena en la Ciudad de México

1. Análisis del marco normativo e institucional

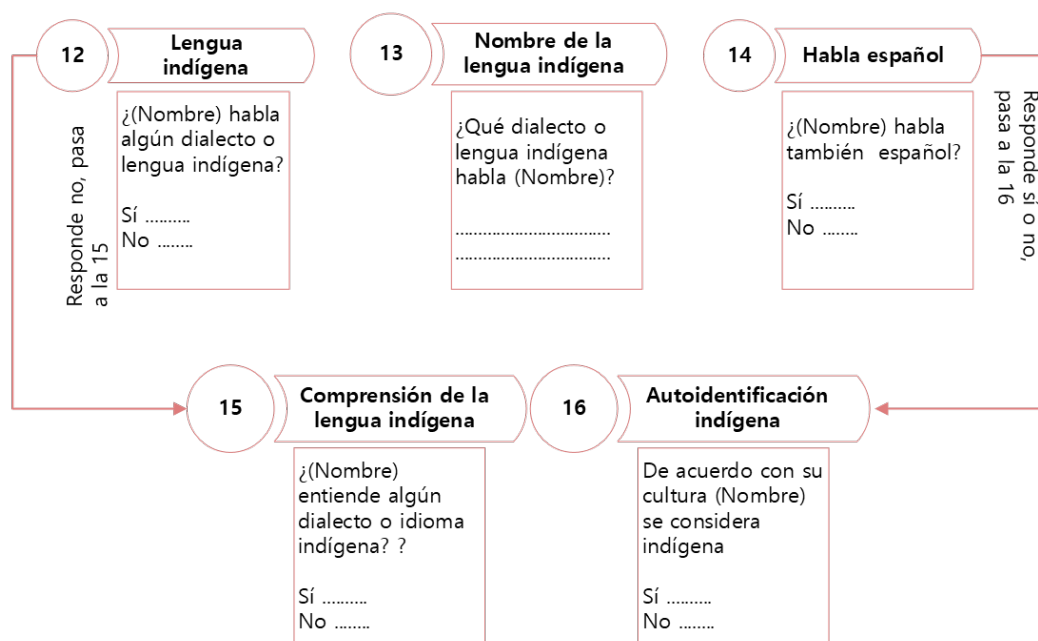
En este apartado se presentan los antecedentes de la Ciudad de México sobre el tema en estudio. Se incluye una descripción y conceptualización de la población indígena, continúa con una reseña de instrumentos de política social (programas y acciones sociales) y de los trámites y servicios de las entidades y dependencias del gobierno de la ciudad, las alcaldías y los órganos desconcentrados. Luego se describe el marco institucional bajo el que se desarrolla la incorporación de campos específicos de identificación para la desagregación homologada de datos.

a) Población indígena en la Ciudad de México

La Constitución Política de la Ciudad de México y la Ley de Derechos de los Pueblos y Barrios Originarios y Comunidades Indígenas Residentes en la Ciudad de México, definen a los sujetos de derechos de Pueblos Indígenas “como los pueblos y barrios originarios históricamente asentados en su territorio, las comunidades indígenas residentes, así como las personas indígenas de todos los grupos de edad, cualquiera que sea su situación o condición” (Congreso de la Ciudad de México, 2019, pág. 5; Gobierno de la Ciudad de México, 2017, pag. 16). No hay una medición de la población indígena en la Ciudad de México afín a la definición de las normas recién citadas, y solo está disponible la estimación del Censo de Población y Vivienda 2020 que, a partir de su cuestionario ampliado, cuantifica a la población indígena considerando la dimensión del habla de una lengua indígena y la autoidentificación.

En este instrumento se consideraron los siguientes reactivos para personas de 3 años y más: ¿habla algún dialecto o lengua indígena?, ¿qué dialecto o lengua indígena habla?, ¿habla también español?, ¿entiende algún dialecto o lengua indígena? De acuerdo con su cultura, ¿se considera indígena? La secuencia de las preguntas se muestra en el diagrama IX.3. A partir de los resultados del Censo levantado en 2020, en la Ciudad de México habría 825.348 personas que, de acuerdo con su cultura, se consideran indígenas; de ellas, 142.201 son hablantes de una lengua indígena y 90.129 la entienden.

Diagrama IX.3
Ciudad de México: secuencia de preguntas sobre habla y autoidentificación indígena del cuestionario ampliado del Censo de Población y Vivienda, 2020



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), cuestionario ampliado del Censo de Población y Vivienda 2020, 2020.

b) Instrumentos de política social

La Ciudad de México, desde su primer gobierno electo democráticamente en 1997, entonces Distrito Federal, se ha caracterizado por priorizar la política de desarrollo social mediante la asignación de presupuestos crecientes, así como el diseño y puesta en marcha de programas y acciones sociales dirigidas, entre otros, a personas mayores, niñas, niños, adolescentes y jóvenes, personas con discapacidad, y pueblos y comunidades indígenas. En ese despliegue de actividades, se cuenta con el sólido soporte de un marco jurídico e institucional. La Ciudad de México incluye dos tipos de instrumentos de política social, que a continuación se describen.

- Programas Sociales: se definen como aquellos derivados de la planificación institucional de la política social que garanticen el efectivo cumplimiento y promuevan el pleno ejercicio de los derechos humanos, económicos, sociales y culturales. Son normados por reglas de operación.
- Acciones Sociales: se incluye el conjunto de actividades institucionales de desarrollo social y de bienestar normadas por lineamientos de operación, y que tienen carácter contingente, temporal, emergente o casuístico (Congreso de la Ciudad de México, 2000).

En 2021, año objeto de este estudio, en la Ciudad de México operaban 123 programas sociales y 32 acciones sociales a cargo del gobierno de la entidad federativa, las alcaldías y los órganos desconcentrados (véase el cuadro IX.2). Conforme a la ley, cada uno de los programas y acciones sociales cuenta con un padrón que contiene la información sobre la totalidad de las personas que acceden a ellos. Este se publica en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México, indicando la información básica sobre los beneficiarios (Congreso de la Ciudad de México, 2000). Aunque en la Ley de Desarrollo Social no se incluye el origen étnico indígena entre los campos mínimos que deben contener los padrones de beneficiarios, sí lo hace su Reglamento.

Cuadro IX.2
Ciudad de México: programas y acciones sociales operados, por tipo de entidad, 2021

Tipo de ente	Programas sociales	Acciones sociales
Alcaldías	78	23
Secretarías del gobierno de la ciudad	23	5
Órganos desconcentrados	22	4
Total	123	32

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Secretaría de Inclusión y Bienestar Social, Sistema de Información del Desarrollo Social del Gobierno de la Ciudad de México, 2021 [en línea] <http://www.sideso.cdmx.gob.mx>.

c) Trámites y servicios

Los trámites y servicios de la Ciudad de México pueden representar un enorme aporte a la generación de datos administrativos que incorporen el origen étnico indígena porque tienen carácter permanente (se fundan en disposiciones legales, jurídicas o administrativas), y se trata de un campo del quehacer institucional del gobierno de la ciudad donde se procura mejorar la accesibilidad de la población, junto con brindarles certeza jurídica.

La Ley de Mejora Regulatoria crea entre sus herramientas el Catálogo de Regulaciones, Trámites y Servicios que, además de ser público, es vinculante para las instituciones involucradas. Entre los instrumentos del catálogo se ubica el Registro Electrónico de Trámites y Servicios, que compila los procesos de inscripción, modificación, actualización o baja de los trámites y servicios, y formatos de solicitud de los sujetos obligados (Congreso de la Ciudad de México, 2022).

Durante la administración 2018-2024, el Formato Único de Trámites y Servicios que debe aplicar toda la administración pública se dio a conocer en 2019. El modelo incluía la información básica de los formatos de solicitud inscritos en el Registro Electrónico de Trámites y Servicios (Congreso de la Ciudad de México, 2019). En 2021 se actualizó el formato, incluyendo campos de información adicional en la sección de datos para personas físicas, tres de ellos específicos acerca del origen étnico indígena de la persona interesada. En este formato se retoman con algunas modificaciones las preguntas del cuestionario ampliado del Censo de 2020.

2. Información estadística sobre Pueblos Indígenas y la gestión de datos

a) Ley de Derechos de los Pueblos y Barrios Originarios y Comunidades Indígenas Residentes

Esta ley data de diciembre de 2019, y constituye la norma reglamentaria de las disposiciones en materia de interculturalidad, pueblos y barrios originarios y comunidades indígenas residentes, establecidas en la Constitución de la Ciudad de México. En el artículo 11 de la ley se identifica a los sujetos obligados de respetar, proteger, garantizar, promover y dar cumplimiento a sus disposiciones: congreso, gobierno, autoridades jurisdiccionales, cabildo, alcaldías, organismos autónomos y partidos políticos. El artículo 12 trata acerca de la obligatoriedad de producir información estadística con pertinencia cultural (véase el recuadro IX.3). Los contenidos de este artículo, sin duda, pueden considerarse una buena manera de responder a las exigencias que plantean los estándares internacionales de derechos humanos y los ODS con respecto a la desagregación de datos sobre el origen étnico indígena.

Recuadro IX.3 Artículo 2 de la Ley de Derechos de los Pueblos y Barrios Originarios y Comunidades Indígenas Residentes en la Ciudad de México	
• Los pueblos, barrios, comunidades y personas indígenas tienen derecho a la información y datos desagregados por condición étnica, respecto de su composición demográfica, estadísticas vitales e indicadores de situación económica, salud, social y cultural, como parte del derecho humano a la información. • Las autoridades del gobierno de la ciudad adoptarán medidas para generar estadísticas y datos desglosados por pertenencia étnica, en cumplimiento del principio de ciudad pluriétnica y pluricultural. • La Agencia Digital de Innovación Pública y el Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva establecerán las medidas eficaces para asegurar que los sujetos obligados incorporen sistemáticamente la dimensión étnica en los registros administrativos, formatos de trámites y estadísticas correspondientes. • Las autoridades competentes adoptarán las medidas necesarias para que el Sistema de Bienestar Social de la Ciudad de México incorpore la variable étnica en la identificación de población beneficiaria e indicadores de derechos de Pueblos Indígenas en los instrumentos, formatos de trámites y reglas de operación de programas sociales que otorguen subsidios, apoyos y ayudas a la población de la Ciudad de México. Asimismo, el gobierno de la ciudad impulsará mecanismos de coordinación con el Gobierno Federal en la materia para el mismo fin.	
Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Congreso de la Ciudad de México, <i>Ley de Derechos de los Pueblos y Barrios Originarios y Comunidades Indígenas Residentes en la Ciudad de México</i>, 2019 [en línea] http://www3.contraloriadf.gob.mx/prontuario/index.php/normativas/Template/ver_mas/66686/31/1/0.	

3. Lineamientos técnicos para la desagregación homologada de datos recabados de personas pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas

También en 2019, se crea la Agencia Digital de Innovación Pública (ADIP) por medio de la Ley de Operación e Innovación Digital, con la facultad de diseñar los estándares de homologación, procesamiento y explotación que deben contener los sistemas de información de la administración pública de la Ciudad de México. Contempla entre sus atribuciones la emisión de lineamientos, mejores prácticas y estándares para la gestión de datos. En 2021, la ADIP publicó los “Lineamientos Técnicos para la Desagregación Homologada de Datos Recabados de Personas Pertenecientes a los Pueblos y Comunidades Indígenas según su Autoadscripción y Condición de Habla de Lengua Indígena” (en adelante Lineamientos técnicos). Su objetivo es sentar las bases para que todas las dependencias, órganos desconcentrados, entidades y alcaldías de la Ciudad de México registren de manera homogénea la información que recaben de personas pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas (Gobierno de la Ciudad de México, 2021).

En el párrafo 6 de los Lineamientos técnicos se disponen las preguntas que se deben incluir en el instrumento de recolección de datos. Estas son:

- En primer lugar, se deberá incluir la pregunta “¿Habla alguna lengua indígena?”, donde las posibles respuestas sean las siguientes:
 - Sí
 - No
 - No sabe/No responde

- En caso de que la persona responda “Sí” a la pregunta “¿Habla alguna lengua indígena?”, se deberá preguntar: “¿Qué lengua indígena habla?, donde las posibles respuestas son aquellas listadas en el Catálogo de Clasificación de Lenguas Indígenas 2020 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía⁵.
- En los casos en los que sea aplicable, incluir la pregunta “¿Alguien le asistió para el llenado de este formato/formulario porque no habla español?”, donde las posibles respuestas para la ciudadanía sean:
 - Sí
 - No
- En el caso de que la persona ya no se considere hablante de alguna lengua indígena pero aún la entiende, y en aras de captar esta información, se deberá también incluir la pregunta “¿Entiende alguna lengua indígena?” donde las posibles respuestas para la ciudadanía son:
 - Sí
 - No
- En caso de que la persona responda “Sí” a la pregunta “¿Entiende alguna lengua indígena?”, entonces se debe preguntar: “¿Qué lengua indígena entiende?, donde las posibles respuestas son aquellas listadas en el Catálogo de Clasificación de Lenguas Indígenas 2020, referido previamente.
- Por último, el Lineamiento establece que, para preguntar la conciencia de la identidad indígena, se deberá realizar la pregunta: “De acuerdo con su cultura, ¿se considera perteneciente a un pueblo indígena?” Y las posibles respuestas son:
 - Sí
 - No
 - No sabe/No responde⁶

Las preguntas y los campos específicos de identificación de los Lineamientos técnicos son congruentes con el reconocimiento que en la Constitución local y la ley reglamentaria se hace con respecto a los sujetos de derechos de los Pueblos Indígenas, al considerar criterios tanto de hablantes de lengua indígena como del autorreconocimiento de su identidad indígena. También lo son con la forma en que el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) pregunta en sus instrumentos de captación de datos censales, lo que facilita el disponer de información comparable con la producida por este organismo.

Sin embargo, las preguntas planteadas en los Lineamientos técnicos parten de un error de secuencia y omiten la pregunta clave relativa a la pertenencia a un Pueblo Indígena, a saber: ¿A cuál Pueblo Indígena pertenece?, lo que puede inducir a una subdeclaración de las personas indígenas. Si se pretende mejorar la captación de esta población, primero se deben hacer las preguntas referentes a la pertenencia y, enseguida, las relativas a la condición de hablante de lengua indígena, de acuerdo con el Catálogo de las Lenguas Indígenas en el país⁷. Al integrar la pregunta recién mencionada se pueden registrar aquellos casos donde la persona no hable una lengua indígena, o bien no identifique claramente cuál lengua es la que habla. Lo mismo es válido para aquellas que hablen más de una lengua indígena, o hablen la lengua de un pueblo indígena diferente a aquel con el que se autoadscribe.

4. El origen étnico indígena en los lineamientos de los programas y acciones sociales

a) Instrumentos normativos

En esta sección se analizan los Lineamientos para la Operación de las Reglas de Operación de los programas sociales y los Lineamientos Generales de Operación de las acciones sociales y su puesta en práctica. Estos abarcan un conjunto de disposiciones que determinan la forma de operar un programa o acción social, con el objetivo de lograr los niveles esperados de eficacia, eficiencia, equidad y transparencia (Congreso de la Ciudad de México, 2000).

⁵ Véase INEGI (2020).

⁶ Véase Congreso de la Ciudad de México (2019).

⁷ Véase Instituto Nacional de Lenguas Indígenas (2009).

i) *Programas sociales*

Los Lineamientos para Elaboración de Reglas de Operación de los Programas Sociales (ROP) de la Ciudad de México, establecen que se debe incorporar información específica sobre las personas que acceden a los programas. Se destaca, entre otros, la obligación de introducir el campo de origen étnico indígena en el padrón de beneficiarios, y que su publicación en el órgano de información oficial de la Ciudad de México sea obligatoria (véase el cuadro IX.3).

Cuadro IX.3
Ciudad de México: referencia al origen étnico indígena en los Lineamientos para la Elaboración de Reglas de Operación de los Programas Sociales, 2021

Sección	Referencia
Alineación programática	Señalar si el programa contempla a grupos de atención prioritaria, entre ellos, a las personas indígenas.
Diagnóstico	Incluir, en la medida de lo posible, la pertenencia étnica de la población que atiende el programa, a fin de determinar las brechas entre población indígena y no indígena.
Difusión	Se señala que los medios de difusión deben ser acordes con la población objetivo de la que se trate, considerando a las personas de identidad indígena.
Requisitos y procedimientos de acceso	Precisar con claridad los requerimientos a cumplir por los beneficios o derechohabientes del programa, que deben ser acordes con la población de la que se trate, incluyendo a las personas de identidad indígena. Indicar la documentación necesaria para comprobar el cumplimiento de los requisitos del programa, tramitar la solicitud, o acreditar si el potencial beneficiario o derechohabiente cumple con los criterios de elegibilidad de acuerdo con la población objetivo, como pueden ser personas de identidad indígena.
Criterios para la integración y unificación del padrón universal de personas beneficiarias o derechohabientes	Hay que mencionar que la entidad a cargo del programa publicará, en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México, el padrón de beneficiarios incluyendo datos personales, entre los que figura la pertenencia étnica.

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Consejo de Evaluación del Desarrollo de la Ciudad de México, "Aviso por el cual se dan a conocer los lineamientos para la elaboración de las reglas de operación de los programas sociales para el ejercicio 2021", 2020 [en línea] <https://www.evalua.cdmx.gob.mx/comunicacion/nota/lineamientos-para-elaboracion-de-reglas-de-operacion-2021>.

Nota: En el cuadro se utilizan los términos sobre personas indígenas que se señalan en el instrumento analizado.

Para este estudio se analizaron las Reglas de Operación de los 123 programas sociales vigentes en la Ciudad de México en 2021, con el propósito de identificar las referencias al origen étnico indígena en las diversas secciones del ordenamiento, así como los términos utilizados para aludir a las personas indígenas. Se consignaron 102 programas que incluyen especificaciones sobre el origen étnico indígena de las personas a atender (82,9%). La mayor omisión se presenta en aquellos dependientes de los órganos desconcentrados y las alcaldías (véase el cuadro IX.4). En las Reglas de Operación de los 102 programas sociales que incorporan el origen étnico indígena de la persona a atender, se observa que es frecuente la indicación en las secciones de alineación programática y padrón de beneficiarios (véase el cuadro IX.5). No ocurre lo mismo en aquellas que son relevantes para la implementación de los programas sociales, como las definiciones de las metas físicas, la programación presupuestaria o los procedimientos de instrumentación.

Cuadro IX.4
Ciudad de México: origen étnico indígena en las Reglas de Operación de 102 programas por dependencia, 2021

Tipo de ente	Número
Alcaldías	66
Secretarías	21
Órganos desconcentrados	15
Total	102

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Secretaría de Inclusión y Bienestar Social, Sistema de Información del Desarrollo Social del Gobierno de la Ciudad de México, 2021 [en línea] <http://www.sideso.cdmx.gob.mx>.

Cuadro IX.5
Ciudad de México: origen étnico indígena en las secciones de las Reglas de Operación de 102 programas sociales, 2021

Sección	Número de programas sociales que incluyen a las personas indígenas en sus Reglas de Operación
Alineación programática	52
Requisitos y procedimientos de acceso	35 ^a
Definición de la población objetivo	24
Padrón de beneficiarios	49

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Secretaría de Inclusión y Bienestar Social, Sistema de Información del Desarrollo Social del Gobierno de la Ciudad de México, 2021 [en línea] <http://www.sideso.cdmx.gob.mx>.

^a Incluye los criterios para la difusión de los 10 programas sociales de la alcaldía Gustavo A. Madero y el reconocimiento de las personas indígenas como parte de los grupos de atención prioritaria que tendrán preferencia en el proceso de selección.

Al revisar los términos con los que se identifica el origen étnico indígena de las personas en las Reglas de Operación de los programas sociales, se encontró que al menos existen 15 formas distintas de hacerlo, y “personas con identidad indígena” resultó la expresión más utilizada (véase la imagen IX.1).

Imagen IX.1
Ciudad de México: nube de conceptos sobre términos utilizados para referirse a las personas indígenas en las Reglas de Operación de 102 programas sociales, 2021



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Secretaría de Inclusión y Bienestar Social, Sistema de Información del Desarrollo Social del Gobierno de la Ciudad de México, 2021 [en línea] <http://www.sideso.cdmx.gob.mx>.

ii) **Acciones sociales**

En los Lineamientos Generales de Operación de Acciones Sociales 2021, se especifican los elementos mínimos y obligatorios que deben tener dichos instrumentos normativos (Gobierno de la Ciudad de México, 2021). Es llamativo que la inclusión del origen étnico indígena en este instrumento se limite a dos secciones: requisitos de acceso y padrón de beneficiarios, que retoma los campos de información que establece el reglamento de Ley de Desarrollo Social para los padrones de los programas sociales (véase el cuadro IX.6).

Cuadro IX.6
Ciudad de México: referencia al origen étnico indígena en los Lineamientos Generales
de Operación de Acciones Sociales, 2021

Sección	Referencia
Requisitos de acceso	Definir con claridad los requerimientos a cumplir para ser personas beneficiarias o usuarias de los servicios de la acción social, los que deben ser acordes con las poblaciones objetivo, entre las que se incluye a las personas de identidad indígena.
Padrón de beneficiarios y facilitadores de servicios o listado de identificación de personas usuarias.	Las acciones sociales que impliquen una transferencia directa, monetaria o en especie, deberán integrar un padrón completo de personas beneficiarias, incluyendo el campo de pertenencia étnica.

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Gobierno de la Ciudad de México, "Aviso por el que se dan a conocer los lineamientos técnicos para la desagregación homologada de datos recabados de personas pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas según su autoadscripción y condición de habla de lengua indígena, 2021 [en línea] https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/229f9259cb41a9f935f77f2fd0b1b6a1.pdf.

Nota: En el cuadro se utilizan los términos sobre personas indígenas que se señalan en el instrumento utilizado.

Las referencias al origen étnico indígena en los Lineamientos de Operación de las acciones sociales analizadas son limitadas. De las 32 que se realizaban en 2021, el 40,6% (13) lo incluye. Entre ellas, solo el 15,6% contiene un campo específico en los padrones de beneficiarios; en tanto que, en el diagnóstico, requisitos de acceso y difusión, apenas lo hace el 6%. Al analizar los términos con los que se refieren al origen étnico de las personas indígenas, se identifican al menos cinco formas distintas de hacerlo (véase la imagen IX.2).

Imagen IX.2
Ciudad de México: nube de conceptos sobre términos utilizados para referirse a las personas indígenas en los
Lineamientos de Operación de 13 acciones sociales, 2021



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Secretaría de Inclusión y Bienestar Social, Sistema de Información del Desarrollo Social del Gobierno de la Ciudad de México, 2021 [en línea] <http://www.sideso.cdmx.gob.mx>.

iii) Padrones de programas y acciones sociales

La Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal y su Reglamento establecen que en la Ciudad de México existirá un padrón unificado y organizado para cada uno de los programas y acciones sociales que opera la administración pública de la Ciudad de México, que deberán contener información personal acerca de los beneficiarios o derechohabientes de dichos apoyos. No obstante, desde la promulgación de la Ley hasta la fecha, existen inconsistencias respecto de los campos obligatorios de dichos padrones. Con relación a los motivos de este estudio destaca que, mientras el Reglamento determina la inclusión de campos de origen étnico indígena, la Ley no lo hace. Como consecuencia, se omite dicha información en los padrones que año con año publican en las instancias, plataformas o sistemas de información correspondientes.

Por otra parte, las instituciones que operan los programas y acciones sociales suelen indicar que la inserción de campos para la identificación del origen étnico indígena en los padrones se dificulta porque se trata de datos personales sensibles, que están protegidos por la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados y la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados de la Ciudad de México (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2017; Congreso de la Ciudad de México, 2018).

Esta situación determina que los campos de los padrones de beneficiarios de años anteriores publicados en el portal de Sistema de Información del Desarrollo Social de la Ciudad⁸, casi en su totalidad se limiten únicamente a aquéllos que desde la Ley de Desarrollo Social se establecen como los obligatorios, y no consideren el origen étnico indígena como instruye su Reglamento. Más aun, como sucede en un padrón de la demarcación Álvaro Obregón, pese a que incluye el campo de origen étnico indígena se registra como dato “ninguno”, lo que puede significar que efectivamente el programa no atiende a personas indígenas, o que no lo registra⁹. De igual manera, los informes de los programas de verificación de padrones de beneficiarios de programas y acciones sociales de la Ciudad de México tampoco documentan el cumplimiento de la inclusión del campo de origen étnico indígena, a pesar de que desde 2016 ya se consideraba como obligatorio para todos los padrones revisados por la Contraloría General, hoy Secretaría de la Contraloría General.

b) Identificación del origen étnico indígena en los formatos de programas y acciones sociales

En esta sección se utilizan como unidad de análisis los formatos de solicitud y los formularios de registro y operación de los programas y acciones sociales de la Ciudad de México. Estos documentos se manejan en los expedientes de las personas o colectivos que llegan a ser beneficiarios o derechohabientes. Se recopilaron los formatos, formularios, solicitudes y otros documentos de 39 entes de la Ciudad de México, lo que equivale al 59% del total de instituciones consideradas en el estudio: 11 de ellas son alcaldías, 17 secretarías¹⁰ y 11 órganos desconcentrados.

Imagen IX.3
Ciudad de México: nube de términos para identificar el origen étnico indígena en los formatos de programas y acciones sociales, trámites y servicios, 2021



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de formatos de solicitud, formularios y sistemas de registro de los programas y acciones sociales, trámites y servicios de entidades y órganos político-administrativos de la Ciudad de México, 2021.

⁸ Véase [en línea] <http://www.sideso.cdmx.gob.mx/?id=80>.

⁹ Véase Alcaldía Álvaro Obregón (2021).

¹⁰ Incluye a la Consejería Jurídica y de Servicios Legales y a la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México.

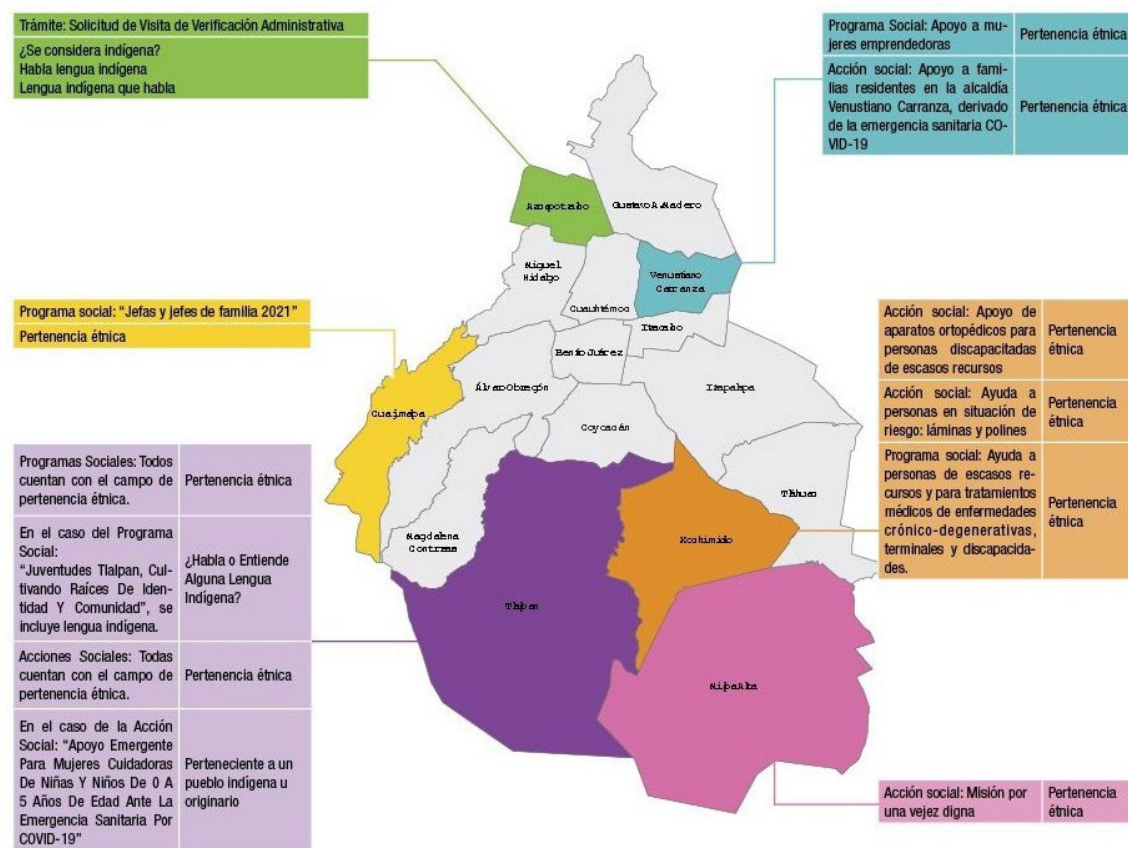
De la documentación analizada, en seis Alcaldías y siete Secretarías se incorporan campos de identificación del origen étnico de personas indígenas en los formatos, y ninguno de los Órganos Desconcentrados lo hace. La práctica contrasta de manera significativa con los hallazgos de las Reglas y Lineamientos de Operación, analizados en párrafos previos, lo que demuestra las inconsistencias entre los instrumentos normativos y las formas en que se capta la información de las personas que solicitan beneficios y prestaciones, y que eventualmente pueden llegar a ser beneficiarios o derechohabientes de programas y acciones sociales. Los formatos con registro del origen étnico indígena muestran al menos 16 formas distintas de captarlo, siendo el de pertenencia étnica el más usado (véase la imagen IX.3).

i) Alcaldías

En seis de las Alcaldías, los formatos de programas y acciones sociales incorporan campos para captar el origen étnico indígena. Estos se usan principalmente para la solicitud y el registro de los interesados o solicitantes en los programas y acciones. Como casos excepcionales, se identifica un formato para el levantamiento de un Censo de grupos de atención prioritaria en la Alcaldía Álvaro Obregón, así como formatos usados para captar información bajo protesta de decir verdad de los solicitantes en el caso de un programa de la Alcaldía Tlalpan y para un estudio socioeconómico en la Alcaldía Xochimilco. Al analizar el tipo de campos o preguntas que se utilizan para desagregar la información por origen étnico indígena en las Alcaldías, la mayor parte incorpora la pertenencia étnica. En Tlalpan se presentan cinco maneras distintas de solicitar la información respectiva. En esta misma Alcaldía, para uno de los programas sociales, la solicitud de ingreso también incorpora una pregunta para saber si la persona solicitante habla o entiende alguna lengua indígena (véase el mapa IX.1).

Mapa IX.1

Ciudad de México: registros administrativos de programas y acciones sociales que consideran campos para consignar el origen étnico indígena por demarcación, 2021



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de los formatos de los programas y acciones sociales de las alcaldías de la Ciudad de México.

Nota: Los límites y los nombres que figuran en este mapa no implican su apoyo o aceptación oficial por las Naciones Unidas.

ii) Secretarías

Siete secretarías ocupan formatos de programas y acciones sociales con campos para determinar el origen étnico indígena. Resalta una amplia heterogeneidad entre estas instituciones, y se identifican hasta siete formas distintas de formularlo. Algunas manejan la pertenencia étnica, la condición de hablante de lengua indígena, mientras que la Secretaría de Pueblos y Barrios Originarios y Comunidades Residentes (SEPI) combina el uso de los campos que contiene el nuevo Formato Único, con la inclusión de categorías que ya se encuentran desactualizadas, como la pertenencia a alguna comunidad de origen distinto al nacional (véase el cuadro IX.7).

Cuadro IX.7
Ciudad de México: preguntas o campos de información para consignar el origen étnico indígena en los formatos de programas y acciones sociales por secretaría, 2021

Secretaría	Tipos de formatos utilizados	Uso del formato	Tipo de pregunta o campo de información	Categorías de respuesta
Secretaría de Cultura	1	Solicitud de ingreso o registro	¿Eres hablante de alguna lengua indígena?	Respuesta abierta
Secretaría de Gobierno	1	Solicitud de ingreso o registro	Motivo de la entrega Indígena ()	Opción de selección
Secretaría de Inclusión y Bienestar Social	2	Solicitud de ingreso o registro	¿Pertenece a algún grupo étnico? ¿Habla alguna lengua indígena?	Sí__ No__ ¿Cuál?
Secretaría de las Mujeres	1	Solicitud de ingreso o registro	Pertenencia étnica	Respuesta abierta
Secretaría de Pueblos y Barrios Originarios y Comunidades Indígenas Residentes	2	Solicitud de ingreso o registro	Pertenece a alguna comunidad indígena, pueblo originario o de origen distinto al nacional. De acuerdo con su cultura, ¿se considera indígena? ¿Habla alguna lengua indígena? ¿Qué lengua indígena habla?	¿A cuál? Sí__ En parte__ No__ No sabe__ Sí__ No__
Secretaría de Seguridad Ciudadana	1	Solicitud de ingreso o registro	De acuerdo con su cultura, ¿se considera indígena? ¿Habla alguna lengua indígena?	Sí__ En parte__ No__ No sabe__ Sí__ No__
Secretaría del Trabajo y Fomento al Empleo	1	Solicitud de ingreso o registro	¿Qué lengua indígena habla?	Respuesta abierta
			¿Pertenece a algún grupo indígena?	Respuesta abierta

Fuente: Elaboración propia basada en los formatos de los programas y acciones sociales de las Secretarías de la Ciudad de México.

c) Identificación del origen étnico indígena en los formatos de trámites y servicios

En las alcaldías de Azcapotzalco, Coyoacán y Gustavo A. Madero se usan formatos de solicitud para trámites y servicios que incluyen campos donde se capta el origen étnico indígena. En la primera se retoma el Formato Único en su versión más actualizada (véase el cuadro IX.8). En seis secretarías se observaron formatos de solicitud para trámites y servicios que incluyen campos para captar el origen étnico indígena. La mayoría ha incorporado el Formato Único en su versión actualizada, con excepción de la Secretaría de Inclusión y Bienestar (SIBISO) y la Secretaría de las Mujeres (SEMUJERES), que incluyen hasta cuatro tipos de formatos distintos, igualmente con categorías o términos que llegan a variar entre sí (véase el cuadro IX.9). Entre los órganos desconcentrados se identificó que dos emplean formatos de solicitud para trámites y servicios con campos para captar el origen étnico indígena (véase el cuadro IX.10).

Cuadro IX.8
Ciudad de México: preguntas o campos de información para consignar el origen étnico indígena en los formatos de programas y acciones sociales por alcaldía, 2021

Alcaldía	Tipos de formatos utilizados	Uso del formato	Tipo de pregunta o campo de información	Categorías de respuesta
			¿Se considera indígena?	Sí/No
Azcapotzalco	1	Solicitud de Trámite	Habla lengua indígena	Sí/No
			Lengua indígena que habla	Respuesta abierta
Coyoacán	1	Solicitud de Trámite	Grupo étnico	Respuesta abierta
			De acuerdo con su cultura ¿Se considera indígena?	Sí___ En parte___ No___ No sabe___
Gustavo A. Madero	15	Solicitud de Trámite	Habla lengua indígena	Sí___ No___
			Lengua indígena que habla	¿Qué lengua indígena habla?

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de los formatos de los trámites y servicios de las alcaldías de la Ciudad de México.

Cuadro IX.9
Ciudad de México: preguntas o campos de información para consignar el origen étnico indígena en los formatos de programas y acciones sociales por secretaría, 2021

Secretaría	Tipos de formatos utilizados	Uso del formato	Tipo de pregunta o campo de información	Categorías de respuesta
Secretaría de Desarrollo Económico	1	Solicitud de Trámite	De acuerdo con su cultura, ¿se considera indígena?	Sí__ En parte__ No__ No sabe__
			¿Habla alguna lengua indígena?	Sí__ No__
			¿Qué lengua indígena habla?	Respuesta abierta

Secretaría	Tipos de formatos utilizados	Uso del formato	Tipo de pregunta o campo de información	Categorías de respuesta
Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda	1	Solicitud de Trámite	De acuerdo con su cultura, ¿se considera indígena?	Sí__ En parte__ No__ No sabe__
			¿Habla alguna lengua indígena?	Sí__ No__
			¿Qué lengua indígena habla?	Respuesta abierta
Secretaría de Inclusión y Bienestar Social	3	Solicitud de Trámite	Etnia	Respuesta abierta
		Solicitud de Trámite	Pertenece a un grupo indígena	Sí/No
		Cédula de información socioeconómica	¿A qué grupo indígena pertenece?	Nombre:
			Pertenece o se asume como parte de alguno de los siguientes grupos de población de atención:	¿Cuál?
			Identidad indígena	
Secretaría de las Mujeres	4	Cédula de información de solicitante	Pertenencia étnica	Respuesta abierta
		Solicitud de Trámite	¿Pertenece a un pueblo indígena?	Sí/No
				¿Cuál?
		Cédula de información de solicitante	Grupo originario o comunidad indígena:	Respuesta abierta
		Cédula de información de solicitante	Pertenece a un grupo o comunidad indígena	Sí/No
Secretaría de Movilidad	1	Solicitud de Trámite	De acuerdo con su cultura, ¿se considera indígena?	Sí__ En parte__ No__ No sabe__
			¿Habla alguna lengua indígena?	Sí__ No__
			¿Qué lengua indígena habla?	Respuesta abierta
Secretaría de Turismo	1	Solicitud de Trámite	De acuerdo con su cultura, ¿se considera indígena?	Sí__ En parte__ No__ No sabe__
			¿Habla alguna lengua indígena?	Sí__ No__
			¿Qué lengua indígena habla?	Respuesta abierta

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de los formatos de los trámites y servicios de las Secretarías de la Ciudad de México.

Cuadro IX.10
Ciudad de México: preguntas o campos de información sobre personas indígenas en los formatos de programas y acciones sociales por Órgano Desconcentrado, 2021

Secretaría	Tipos de formatos utilizados	Uso del formato	Tipo de pregunta o campo de información	Categorías de respuesta
Organismo Regulador de Transporte	1	Solicitud de Trámite	Grupo étnico	Respuesta abierta
Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia	2	Solicitud de Trámite	¿Grupo étnico?	Respuesta abierta

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de los formatos de los trámites y servicios de los Órganos Desconcentrados de la Ciudad de México

Recuadro IX.4

Identificación de las personas indígenas en registros administrativos de sectores prioritarios

Dentro de la administración pública hay ámbitos de acción que generan datos de manera continua y permanente al nivel de personas, y que además son prioritarios para los derechos humanos de los Pueblos Indígenas. Entre ellos la salud y el acceso a la justicia. Para el estudio también se analizó la documentación de los actos del estado civil de las personas: registro de acta de nacimiento, registro de matrimonio, levantamiento de existencia o cesación de concubinato, divorcio administrativo-sociedad conyugal, inscripción de actos del estado civil de las personas celebrados en el extranjero, actas de nacimiento derivadas del reconocimiento de identidad de género y registro de defunción. En los formatos de todos los trámites mencionados no se incluye campo alguno sobre el origen étnico indígena, ya sea por criterios lingüísticos o de autoidentificación.

Salud

Para garantizar el derecho a la salud de las personas indígenas es necesario, en primer lugar, identificarla, para entonces poner en marcha acciones, políticas y estrategias específicas que tomen en cuenta sus condiciones económicas, sociales, sanitarias y culturales que afectan su estado de salud, con énfasis en el acceso efectivo a los servicios de salud, con oportunidad, calidad y pertinencia.

En la Ciudad de México, los ordenamientos jurídicos reconocen el derecho que tienen las personas indígenas a recibir atención con perspectiva intercultural y de género, así como servicios que sean compatibles con el uso y desarrollo de sus prácticas de salud, incluyendo a la medicina indígena tradicional, los servicios prestados por curanderos, parteras, médicos tradicionales y su propia cosmovisión de la salud y la curación. Sin embargo, entre los registros de salud, al igual que en otras áreas del quehacer público, el campo para captar a las personas indígenas en los registros es heterogéneo.

Ciudad de México: Campos para captar personas indígenas en registros de salud, 2021

Documento	Campos para captar el origen étnico indígena
Certificado de nacimiento	Se incluyen campos acerca de la condición indígena de la madre o gestante, mediante las preguntas, ¿se considera indígena?, ¿habla lengua indígena?
Certificado de defunción	Se capta información acerca del fallecido, mediante la pregunta ¿hablaba alguna lengua indígena?
Certificado de muerte fetal	Se pregunta acerca de la madre, particularmente, ¿habla alguna lengua indígena?
Estudio epidemiológico del caso sospechoso de SARS-CoV-2	Se incluyen campos acerca de la condición indígena, mediante las preguntas, ¿se reconoce como indígena?, ¿habla alguna lengua indígena?

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de los respectivos formularios.

Acceso a la justicia

El acceso a la justicia de los pueblos y personas indígenas involucra elementos que se vinculan con el acceso a derechos lingüísticos y culturales, lo que implica retos adicionales para las autoridades responsables de la procuración e impartición de justicia, que están obligados a aplicar los ajustes razonables necesarios para su atención.

La Ciudad de México está desarrollando un proceso de reforma institucional profunda, derivado de la Constitución, para la incorporación de un nuevo modelo de impartición de justicia, en el que se dotó de autonomía constitucional a la Institución del Ministerio Público, mientras que la Fiscalía General de la Ciudad de México actuará como responsable de la investigación de los delitos de su competencia y del ejercicio de la acción penal ante los tribunales (Carreón Perea, 2021).

El proceso de transición de la extinta Procuraduría General de Justicia a la Fiscalía implica una reingeniería institucional, administrativa y procedimental que integra a nuevas unidades administrativas para brindar servicios a la ciudadanía, en particular de atención temprana, y puesta en marcha de mecanismos y sistemas informáticos para generar una mayor trazabilidad de la información, desde el momento en que se establece el primer contacto de las personas con las agencias del ministerio público, hasta que éstos determinan cada caso.

Desde 2015 se utiliza el Sistema de Interoperabilidad de Actuaciones Procedimentales (FSIAP) en el que se capta información sobre las personas involucradas en los procedimientos penales, para lo cual se incluyen campos específicos para la desagregación por origen étnico indígena, basados en criterios etnolingüísticos, y complementado con la pregunta de a cuál comunidad o Pueblo Indígena pertenece, con el objetivo de tratar de identificar la variante de lengua específica. Se trata de una identificación temprana, aunque está supeditada a la aplicación de las preguntas por parte del servidor público del primer contacto, sin la posibilidad de actualizar o corregir en el sistema cualquier omisión o error ocurrido al inicio. Los registros y la información generada en este Sistema, en particular los del primer contacto, se consideran un avance importante, que son útiles para la debida diligencia porque brinda elementos a los servidores públicos para ofrecer una atención pertinente a las personas indígenas.

Actualmente, se encuentra en proceso de prueba el que será un nuevo sistema informático que sustituirá al actual, que tendrá por nombre Sistema Integral de Información de Justicia (SIJ), en el cual se incorporan campos de información específicos y actualizados, mediante los cuales se capta información para la identificación de personas pertenecientes a grupos de población prioritaria, como son las personas indígenas, en cuyo caso se incluyen preguntas específicas acerca de la autoidentificación.

En el Sistema Penitenciario de la Ciudad de México, existen antecedentes de procesos de identificación, registro y atención específica de personas indígenas, con un creciente interés por ir actualizando los criterios, formatos, reactivos y campos para que, desde la llegada de las personas a los centros penitenciarios, se les pueda identificar.

En particular, se aplican instrumentos a la persona que manifiesta ser indígena, que se deriva con un área específica de atención a grupos de población vulnerable que depende de la Jefatura de Unidad Departamental de Apoyo Interdisciplinario, que coordina las acciones específicas de atención a la persona indígena. El formulario que se usa con las personas indígenas es la Cédula para la Detección Oportuna de Población Prioritaria, que incluye reactivos para conocer si la persona es hablante de una lengua indígena, se identifica como indígena, pertenece a un Pueblo Indígena y, de manera destacada, si reproduce prácticas culturales del pueblo al que pertenece.

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de H. Carreón Perea, "Claves para consolidar un nuevo modelo de procuración de justicia en la Ciudad de México", *Figuras procesales en el sistema penal acusatorio, Ciudad de México, Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE)*, 2021 y entrevistas a informantes clave, Ó. Báez Soto, E. Martínez Bastida y J. Fernández de Cevallos y Torres.

C. Conclusiones y recomendaciones

Existe un amplio consenso internacional respecto de la necesidad de producir datos desglosados por origen étnico indígena. Se destaca, asimismo, que los registros administrativos son una fuente de datos que puede ser útil para cumplir con las obligaciones jurídicas y compromisos políticos alcanzados a nivel internacional y, aunque presentan limitaciones, pueden mejorarse e integrarse a las estadísticas nacionales para la medición de la desigualdad, sobre todo cuando se trata de los grupos más desaventajados.

El caso analizado es la Ciudad de México, que se define a sí misma como pluriétnica, con una amplia y significativa presencia de habitantes de pueblos y barrios originarios y de comunidades indígenas residentes. Así lo reconoce la Constitución Política de la Ciudad y numerosas leyes reglamentarias. Tiene además una vasta experiencia en materia de política social que se plasma en la existencia de un creciente presupuesto y número de programas y acciones sociales que, en 2021, alcanzaron un total de 123 y 32, respectivamente. Para el diseño de estos instrumentos, se cuenta con una normatividad específica (Reglas de Operación y Lineamientos de Operación) de observancia obligatoria, además de la Ley de Desarrollo Social y su Reglamento.

La Ciudad de México reconoce la obligación de las autoridades y de los entes de la administración pública de adoptar medidas homologadas, estandarizadas y permanentes para incorporar, sistemáticamente, el origen étnico indígena en los registros administrativos, lo cual permite avanzar, en última instancia, en el monitoreo y evaluación del cumplimiento de los derechos de los Pueblos Indígenas residentes. También cuenta con los “Lineamientos Técnicos para la Desagregación Homologada de Datos Recabados de Personas Pertenecientes a los Pueblos y Comunidades Indígenas según su Autoadscripción y Condición de Habla de Lengua Indígena”, que constituye una base sobre la cual seguir trabajando. Todo lo anterior, ubica a la Ciudad de México a la vanguardia en la materia, no solo en el país, sino en toda la región. A partir de este estudio, se identifican áreas de oportunidad para la armonización de ordenamientos legales que garanticen un entorno operativo e institucional apropiado para que los registros administrativos sean una herramienta útil para dar visibilidad a los problemas y necesidades de las personas y comunidades indígenas e identificar cuáles son las áreas en las que se debe invertir para contraer las brechas de desigualdad. En tal sentido, a continuación, se ofrecen algunas recomendaciones específicas:

- Identificar y cuantificar la población indígena en la Ciudad de México
 - Actualizar los diagnósticos y estudios acerca de la cuantificación e identificación de la población indígena en la Ciudad de México, a partir de los resultados generales y desagregados del cuestionario ampliado del Censo de Población y Vivienda 2020, de INEGI.
- Actualizar y armonizar el marco legal y normativo
 - Armonizar la legislación relativa a la gestión y política de datos con las correspondientes a la política de bienestar, evaluación, presupuesto y planeación, para garantizar la especificación de criterios, métodos, plazos y responsables en materia de desagregación homologada de datos e información.
 - Armonizar la Ley de Desarrollo Social y su Reglamento, en particular en lo relativo a la precisión de los campos de información que de manera obligatoria deben contener los padrones de beneficiarios integrados y publicados por parte de los entes responsables de su operación.
 - Homologar los criterios para la desagregación de información por origen étnico indígena en los lineamientos en los que se determinen los criterios para la elaboración de las Reglas de Operación de Programas y los Lineamientos de Operación de Acciones Sociales, además de incluir en dichos ordenamientos los mecanismos y procedimientos que se aplicarán para garantizar su cumplimiento.
 - Generar y publicar normativas, criterios y documentos en los que se establezcan tanto listas de chequeo como pautas para la elaboración de formatos de solicitud de programas y acciones sociales, los cuales consideren los mecanismos y procedimientos específicos para su validación o evaluación. Al respecto, tanto el Consejo de Evaluación como el Comité de Planeación para el Desarrollo de la Ciudad de México podrían incorporarlo en las metodologías y criterios para la aprobación de programas y acciones sociales.
 - Generar los lineamientos o normativas específicas para homologar, sistematizar y generalizar el proceso de verificación de padrones sociales, con énfasis en la revisión del cumplimiento de la incorporación de los campos de origen étnico indígena que establece actualmente el Reglamento de la Ley de Desarrollo Social.
- Establecer la coordinación interinstitucional
 - Impulsar la coordinación entre las agencias y los entes con responsabilidad sustantiva en las temáticas y tareas asociadas con la normativa, diseño e implementación de una nueva política de gestión de datos para la desagregación de información por origen étnico indígena, resaltando la Agencia Digital de Innovación Pública, el Consejo de Evaluación, la Secretaría rectora en materia de derechos indígenas, el Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva de la Ciudad de México y el Comité de Planeación para el Desarrollo de la Ciudad de México, a través de su Secretaría Técnica.

- Poner en marcha procesos de capacitación y sensibilización dirigidos a responsables de la dirección, planeación y gestión de datos en los entes del gobierno de la ciudad y las alcaldías que tienen bajo su responsabilidad la operación de programas y Acciones Sociales y la atención de trámites y servicios.
- Determinar preguntas de identificación y campos para captar el origen étnico indígena en los registros administrativos
 - Diseñar las preguntas sobre el origen étnico indígena y los campos de información correspondientes a partir de las recomendaciones y buenas prácticas en materia de inclusión de campos de identificación en el ámbito internacional.
 - Actualizar los Lineamientos Técnicos a partir de la adecuación en la estructura, preguntas y campos específicos, así como en su secuencia y forma.
 - Elaborar los manuales, lineamientos y normas específicas para la puesta en función de los nuevos Lineamientos Técnicos.

Bibliografía

- ACNUDH (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos) (2020), "COVID-19 and Indigenous Peoples' Rights" [en línea] https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/IPeoples/OHCHRGuidance_COVID19_IndigenousPeoplesRights.pdf.
- ____ (2018a), *A Human Rights Based Approach to Data - Leaving No One Behind in the 2030 Agenda for Sustainable Development. Guidance Note to Data Collection and Disaggregation*, Ginebra.
- ____ (2018b), *International Human Rights Standards and Recommendations Relevant to the Disaggregation of SDG Indicators*, Ginebra, OHCHR Working Document.
- Acosta, L. y B. Ribotta (2022), "Visibilidad estadística y mecanismos participativos de los Pueblos Indígenas en América Latina: avances y desafíos", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2021/18), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Alcaldía Álvaro Obregón (2021), *Padrones de beneficiarios de acciones sociales 2021*, Ciudad de México.
- Anderson, I. y otros (2016), "Indigenous and tribal peoples' health (The Lancet-Lowitja Institute Global Collaboration): a population study", *The Lancet*, vol. 388, N° 10040.
- Asian Development Bank (2021), *Practical Guidebook on Data Disaggregation for The Sustainable Development Goals* [en línea] <https://www.adb.org/publications/guidebook-data-disaggregation-sdgs>.
- Axelsson, P. (2018), "Official statistics and Indigenous People: the state of play and recent developments".
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2017), *Ley general de protección de datos personales en posesión de sujetos obligados* [en línea] <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPDPPSO.pdf>.
- Carreón Perea, H. (2021), "Claves para consolidar un nuevo modelo de procuración de justicia en la Ciudad de México", *Figuras procesales en el sistema penal acusatorio*, Ciudad de México, Ó. Báez Soto, E. Martínez Bastida y J. Fernández de Cevallos y Torres, Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE).
- CAT (Comité contra la Tortura) (2008), *Observación General Núm. 2: Aplicación del artículo 2 por los Estados Parte* (CAT/C/GC/2), Ginebra, Naciones Unidas [en línea] <https://www.ohchr.org/es/documents/general-comments-and-recommendations/catcgc2-general-comment-no-2-2008-implementation>.
- CEDAW (Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer) (2012), *Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer* (CEDAW/C/BRA/CO/7), Brasil, Ginebra, 23 de marzo.
- ____ (2010), *Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer* (CEDAW/C/PAN/CO/7), Panamá [en línea] <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2010/7807.pdf>.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2021), *Documento metodológico para el aprovechamiento estadístico de registros administrativos económicos*, Santiago.
- ____ (2014), *Los Pueblos Indígenas en América Latina. Avances en el último decenio y retos pendientes para la garantía de sus derechos* (LC/L.3893), Santiago.
- CEPAL/UNFPA/OPS (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Fondo de Población de las Naciones Unidas/Organización Panamericana de la Salud) (2021), Seminario Regional "La inclusión de Pueblos Indígenas y afrodescendientes en los sistemas de información en salud en el marco de la pandemia por COVID-19" [en línea] <https://www.cepal.org/es/eventos/seminario-regional-la-inclusion-pueblos-indigenas-afrodescendiente-sistemas-informacion-0>.

- CESCR (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales) (2009), *Observaciones finales para Brasil*, Naciones Unidas.
- Comisión de Derechos Humanos (1996), *Documento de trabajo de la Presidenta-Relatora, Sra. Erica-Irene A. daes, sobre el concepto de "Pueblos Indígenas"* (E/CN.4/Sub.2/AC.4/1996/2), Nueva York.
- Comisión Económica para Europa (2011), *Using Administrative and Secondary Sources for Official Statistics. A Handbook of Principles and Practices* (ECE/CES/13), Nueva York y Ginebra [en línea] https://unece.org/fileadmin/DAM/stats/publications/Using_Administrative_Sources_Final_for_web.pdf.
- Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (2016), *Observaciones finales sobre el informe inicial de Chile* (CRPD/C/CHL/CO/1), Ginebra, Naciones Unidas.
- _____. (2013), *Observaciones finales sobre el informe inicial del Paraguay* (CRPD/C/PRY/CO/1), Ginebra.
- Committee on the Rights of the Child (2009), *General Comment N° 11 (2009), Indigenous children and their rights under the Convention* (CRC/C/GC/11), Ginebra.
- Congreso de la Ciudad de México (2022), *Ley de mejora regulatoria para la Ciudad de México* [en línea] <https://www.congresocdmx.gob.mx/media/documentos/2d7b855efa97f397a5ad80d00f8a3809385a4666.pdf>.
- _____. (2019), *Ley de derechos de los pueblos y barrios originarios y comunidades indígenas residentes en la Ciudad de México* [en línea] http://www3.contraloriadf.gob.mx/prontuario/index.php/normativas/Template/ver_mas/66686/31/1/0.
- _____. (2018), *Ley de protección de datos personales en posesión de sujetos obligados de la Ciudad de México* [en línea] <https://www.congresocdmx.gob.mx/media/documentos/a8b6a4657686ea6f01e7a024377b814e0664d634.pdf>.
- _____. (2000), *Ley de desarrollo social para el Distrito Federal*, última reforma publicada en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México a 21 de febrero de 2018 [en línea] https://congresocdmx.gob.mx/archivos/transparencia/LEY_DE_DESARROLLO_SOCIAL_PARA_EL_DISTRITO_FEDERAL.pdf.
- Connelly, R. (2016), "The role of administrative data in the big data revolution in social science research", *Social Science Research*, vol. 59.
- Consejo de Derechos Humanos (2014), *Informe de la Relatora Especial sobre los derechos de los Pueblos Indígenas*, Victoria Tauli Corpuz.
- Consejo de Evaluación del Desarrollo de la Ciudad de México (2020), "Aviso por el cual se dan a conocer los lineamientos para la elaboración de las reglas de operación de los programas sociales para el ejercicio 2021" [en línea] <https://www.evalua.cdmx.gob.mx/comunicacion/nota/lineamientos-para-elaboracion-de-reglas-de-operacion-2021>.
- División de Estadísticas (2020), *Technical Report: Measuring Sustainable Development Goals Indicators Through Population and Housing Censuses and Civil Registration and Vital Statistics Data* [en línea] https://unstats.un.org/unsd/demographic-social/census/documents/tr_on_sdg_in_phc_crvs.pdf.
- _____. (2018), *Use of administrative data for official statistics: The Global Perspective. International Workshop on Sustainable Development Goal Indicators*, Beijing [en línea] https://unstats.un.org/sdgs/files/meetings/sdg-inter-workshop-june-2018/Day2_Session3_Adm%20Data_UNSD.pdf.
- _____. (2017), *Principles and Recommendations for Population and Housing Censuses: Revision 3* (ST/ESA/STAT/SER.M/67/Rev.3), Nueva York.
- Foro Permanente (Foro Permanente de las Naciones Unidas para las Cuestiones Indígenas) (2016), *Los Pueblos Indígenas y la Agenda 2030* [en línea] https://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/2016/Docs-updates/SPANISH_Backgrounder_2030_Agenda.pdf.
- _____. (2004), *Report of the Workshop on Data Collection and Disaggregation for Indigenous Peoples* (E/C.19/2004/2), Nueva York.
- Gobierno de la Ciudad de México (2021), "Aviso por el que se dan a conocer los lineamientos técnicos para la desagregación homologada de datos recabados de personas pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas según su autoadscripción y condición de habla de lengua indígena" [en línea] https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/229f9259cb41a9f935f77f2fd0b1b6a1.pdf.
- _____. (2019), "Política de gestión de datos de la Ciudad de México", Gaceta Oficial de la Ciudad de México [en línea] https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/7d8d56fb8e1363f23e7885355a8ab908.pdf.
- _____. (2017), *Constitución Política de la Ciudad de México* [en línea] https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/justicia_constitucional_local/documento/2020-01/118922.pdf.
- Gomez, F. y otros (2022), "Tasas de vacunación, incidencia y mortalidad por COVID-19 entre las poblaciones indígenas en comparación con la población general en Brasil: descripción de las tendencias a lo largo del tiempo", *The Lancet Regional Health - Américas*, vol. 13, N° 100319.
- Human Rights Commission of New Zealand (2012), *A fair go for all? Addressing Structural Discrimination in Public Services* [en línea] https://www.hrc.co.nz/files/2914/2409/4608/HRC-Structural-Report_final_webV1.pdf.
- INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía) (2020), *Censo Nacional de Población y Vivienda 2020, México* [en línea] <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2020/#Microdatos>.

- Instituto Nacional de Lenguas Indígenas (2009), *Catálogo de las lenguas indígenas nacionales: variantes lingüísticas de México con sus autodenominaciones y referencias geoestadísticas* [en línea] https://site.inali.gob.mx/pdf/catalogo_lenguas_indigenas.pdf.
- Inter-agency and Expert Group on SDG Indicators (2021), *Compilation of Tools and Resources for Data Disaggregation*, Nueva York, División de Estadística de las Naciones Unidas.
- Naciones Unidas (2014), *Resolución 68/261. Principios fundamentales de las estadísticas oficiales*, Aprobada por la Asamblea General el 29 de enero de 2014 (A/RES/68/261), Nueva York.
- _____. (2009), *Instrumentos internacionales de derechos humanos: directrices relativas a la forma y el contenido de los informes que deben presentar los estados parte en los tratados internacionales de derechos humanos* (HRI/GEN/2/Rev.6), Nueva York, Publicación de las Naciones Unidas.
- _____. (1948), *Declaración Universal de Derechos Humanos*, Nueva York.
- Partnership, G. G. y CEPEI (2020), *Intercambio de experiencias entre América Latina y El Caribe y África sobre registros administrativos*, Ciudad de México.
- Pelletier, P. (2014), *La "discriminación estructural" en la evolución jurisprudencial de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, San José, Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH).
- Puyana, A. (2015), "Desigualdad horizontal y discriminación étnica en cuatro países latinoamericanos: notas analíticas para una propuesta de políticas", *serie Estudios y Perspectivas*, N° 161 (LC/MEX/L.1174), México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Sandoval, M. y M. Alvear (2022), "Death certificate: the urgent consideration of ethnic and racial origin in Chile", *The Lancet Regional Health Americas*, vol. 16.
- Secretaría de Inclusión y Bienestar Social (2021), *Sistema de Información del Desarrollo Social del Gobierno de la Ciudad de México* [en línea] <http://www.sideso.cdmx.gob.mx>.
- The Danish Institute for Human Rights (2018), *The Human Rights Guide to the Sustainable Development Goals* [en línea] <http://sdg.humanrights.dk/en>.
- _____. (2020), "The Impact of COVID-19 on indigenous peoples, *Policy Brief*, N° 70, Nueva York.
- Wallgren, A. y B. Wallgreen (2021), *Hacia un sistema estadístico integrado y basado en registros*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).



**NUEVAS
NARRATIVAS**

Para una transformación rural

En busca de un futuro sostenible y con igualdad, en este documento se presenta una compilación de propuestas metodológicas, análisis de casos comparados y recomendaciones en diversos ámbitos del desarrollo desde un enfoque integral basado en evidencia, respaldado por la experiencia y el conocimiento de expertos. Se abordan diversos temas, desde la pobreza y la desigualdad de ingresos hasta la protección social, la agricultura, la energía, la innovación, la productividad y la inversión. Se presta especial atención a las brechas de desigualdad, para una comprensión más precisa y completa de este fenómeno. Se busca que este documento constituya una herramienta útil para tomadores de decisiones, investigadores, profesionales del desarrollo y todos aquellos interesados en la desigualdad.

Las novedosas investigaciones que componen este documento se realizaron en el marco del proyecto “Nuevas narrativas para una transformación rural en América Latina y el Caribe”, implementado por la sede subregional de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en México, con el respaldo financiero del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA).



Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC)
www.cepal.org