

# FINANCIAMIENTO PARA EL DESARROLLO

## Las brechas estructurales en los países de renta media

Consideraciones para un diagnóstico  
a nivel de país

Cornelia Kaldewei



NACIONES UNIDAS

CEPAL

# FINANCIAMIENTO PARA EL DESARROLLO

## Las brechas estructurales en los países de renta media

Consideraciones para un diagnóstico  
a nivel de país

Cornelia Kaldewei



NACIONES UNIDAS

CEPAL

Este documento fue preparado por Cornelia Kaldewei, Oficial de Asuntos Económicos de la División de Desarrollo Económico de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

La autora agradece los comentarios y sugerencias de Esteban Pérez Caldentey, Jefe de la Unidad de Financiamiento para el Desarrollo, de la División de Desarrollo Económico de la CEPAL.

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

---

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN 1564-4197

LC/L.4118

Copyright © Naciones Unidas, diciembre de 2015. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

S.15-01349

---

Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

## Índice

---

<b>Resumen</b> .....	5
<b>Introducción</b> .....	7
A. Los países de renta media: un enfoque basado en brechas estructurales.....	8
<b>I. Hacia un desarrollo inclusivo y sustentable: del diagnóstico de las brechas hacia su superación</b> .....	11
<b>II. Evaluación de las brechas y sus dimensiones a través de indicadores apropiados</b> .....	13
<b>III. Análisis y priorización de las brechas: el “diagnóstico de las brechas” como marco analítico</b> .....	21
A. El “diagnóstico del crecimiento”: un marco de análisis pragmático y riguroso.....	22
B. El “diagnóstico de las brechas”: metodología e implementación .....	24
C. Las brechas, sus interrelaciones y sus determinantes.....	25
D. Cuantificación y priorización de las brechas y sus determinantes: el papel de los indicadores .....	28
E. Brechas y determinantes prioritarios, reformas y la economía política .....	30
<b>IV. Conclusiones</b> .....	33
<b>Bibliografía</b> .....	35
<b>Anexos</b> .....	37
Anexo 1 Indicadores.....	38
Anexo 2 Análisis diagnóstico diferencial .....	40
<b>Serie Financiamiento para el Desarrollo: números publicados</b> .....	42

**Cuadros**

Cuadro 1	América Latina y el Caribe (21 países): ubicación de los países de renta media según las distintas brechas.....	9
Cuadro A.1	Medición de las brechas de infraestructura y pobreza y sus determinantes. Ejemplos de indicadores .....	38

**Gráficos**

Gráfico 1	Indicadores de salud .....	14
Gráfico 2	Indicadores de educación .....	17
Gráfico 3	Diagnóstico del crecimiento: árbol de decisión.....	23
Gráfico 4	Brechas estructurales: interrelaciones y retroalimentación .....	26
Gráfico 5	Árboles prototípicos de decisión .....	27
Gráfico A.1	Árbol prototípico de decisión: brecha de infraestructura .....	41

## Resumen

---

En Septiembre de 2015, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó la Agenda 2030. Esta nueva agenda de desarrollo reconoce explícitamente el carácter multidimensional del desarrollo tanto como su relevancia para todos los países —incluso los países industrializados. Va más allá de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), al incluir metas de crecimiento sostenible, mayor igualdad y desarrollo humano, entre otros, a la vez que busca superar la dicotomía norte-sur en las relaciones de cooperación internacional.

La perspectiva amplia y el carácter universal de la Agenda 2030 se condicen con el enfoque de las brechas estructurales de la CEPAL, que trata de captar las diferentes dimensiones del desarrollo, en vez de aproximarlos por el único criterio de sus ingresos per cápita. En vista de la alta heterogeneidad entre los países que caen dentro de los mismos rangos de ingresos —sea de renta baja, media o alta— este enfoque permite una mayor diferenciación entre países según sus los específicos retos y necesidades de desarrollo.

El presente documento propone el “diagnóstico de las brechas” como marco analítico para implementar el enfoque de las brechas a nivel de país, a través de una evaluación de las diferentes dimensiones de las brechas y una revisión de sus determinantes y factores socio-económicos subyacentes. En base a ello, el “diagnóstico de las brechas” permite priorizar entre las diferentes brechas y sus determinantes e identificar los “cuellos de botella” específicos del desarrollo, para diseñar las políticas apropiadas para su superación. Además del propuesto teórico, este documento delinea los pasos necesarios para realizar el análisis a nivel de país, y se dan unos ejemplos concretos para su implementación.

Palabras clave: brechas estructurales, diagnóstico de las brechas, diagnóstico del crecimiento, Latinoamérica y el Caribe (LAC), países de renta media, cooperación internacional.



## Introducción

---

El 25 de septiembre de 2015, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, un “...plan de acción en favor de las personas, el planeta y la prosperidad...” (Naciones Unidas, 2015, 1) que marca una nueva etapa en la visión del desarrollo a nivel global. Durante los 15 años anteriores, el discurso y la cooperación para el desarrollo se guiaron por los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), un conjunto de ocho objetivos de desarrollo humano, desde la reducción de la pobreza y mejoras en la salud y la educación hasta la mejora de los asentamientos humanos. Basado en esta experiencia, sus logros y sus rezagos, la nueva agenda retoma las tareas pendientes, tanto como los retos globales actuales, y las plantea en un contexto más amplio y ambicioso de colaboración para un desarrollo sostenible a nivel global.

De los aspectos que diferencian el conjunto de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) que plantea la Agenda 2030 de los ODM, destacan (i) el reconocimiento de las necesidades específicas y diferenciadas de los países y (ii) la interconectividad de los objetivos, desde la pobreza, la desigualdad y la salud hasta el crecimiento económico y la sostenibilidad del medio ambiente.

En este sentido, la nueva agenda representa una visión más amplia del desarrollo, que reconoce tanto su carácter multidimensional como su relevancia para todos los países, incluso los de renta media. Este último representa una buena noticia para los países de América Latina y el Caribe, la mayoría de los que caen en esta categoría. Durante los últimos 15 años, el grupo de los países de renta media se encontró en una situación difícil, con una participación cada vez menor en los flujos de la cooperación internacional —una tendencia que se puede atribuir en parte al enfoque principal de los ODM en la lucha contra la pobreza absoluta, la que a su vez causó una mayor orientación de estos flujos hacia los países menos desarrollados, o de ingresos bajos.

Frente a estas tendencias, y la práctica de usar el ingreso per cápita de un país como indicador de su nivel de desarrollo, la CEPAL ha insistido en la necesidad de una mirada más afinada para evaluar los retos y las necesidades de desarrollo específicos de cada país. Específicamente, en el documento “Los países de renta media: Un nuevo enfoque basado en brechas estructurales” (CEPAL, 2012) se introdujo el concepto de las brechas estructurales de desarrollo como criterio alternativo al ingreso per cápita para la asignación de los recursos de la cooperación internacional. Se propone un conjunto de once brechas interrelacionadas, como alternativa y complemento al ingreso per cápita, para evaluar las necesidades del desarrollo.

El enfoque de las brechas comparte con la Agenda 2030 la visión multidimensional del desarrollo y el reconocimiento de la alta heterogeneidad entre los países. En este contexto, constituye un mejor marco de referencia para la evaluación de las necesidades del desarrollo de los países, en comparación al criterio unidimensional que es el ingreso per cápita.



Este documento revisita el enfoque de las brechas estructurales y lo aterriza en un marco analítico para su implementación a nivel de país. Se presenta el “diagnóstico de las brechas”, como instrumento de análisis cuantitativo y cualitativo, para la medición y priorización de las brechas y sus respectivos determinantes. Una tal priorización de los “cuellos de botella” del desarrollo permitiría establecer prioridades de reformas políticas y de esta manera contribuir a un mejor diseño de las políticas nacionales de desarrollo. Además, ayudaría a reorientar la asignación de los recursos de la cooperación internacional —por ejemplo, a través de una autoselección y clasificación de los países receptores según sus necesidades (brechas) prioritarias, en vez de su PIB per cápita<sup>1</sup>.

El resto de esta introducción revisa los conceptos y resultados clave del enfoque de las brechas estructurales de desarrollo. En la segunda parte del documento, se avanza la discusión metodológica de la medición y análisis de las brechas, con el objetivo de identificar las brechas prioritarias que representan los más importantes cuellos de botella en el camino hacia un desarrollo sostenible e inclusivo. Se sugiere el marco analítico del “diagnóstico de las brechas”, basado en los indicadores de las varias dimensiones de las brechas específicas de cada país, y tomando en cuenta sus más importantes determinantes y factores subyacentes, es decir la estructura social y económica de un país y su institucionalidad. Además del propuesto teórico, se delinean los pasos necesarios para realizar el análisis a nivel de país, y se dan unos ejemplos concretos para su implementación.

## A. Los países de renta media: un enfoque basado en brechas estructurales

El enfoque en las brechas estructurales se basa en el reconocimiento que el ingreso per cápita —el principal criterio tradicional para asignar los recursos financieros de la cooperación para el desarrollo— no hace justicia a las realidades de los países en desarrollo, sobre todo los países de “renta media”. En este contexto, cabe recordar la amplia definición de “renta media” del Banco Mundial, que abarca países con ingresos nacionales brutos (INB) per cápita desde los \$1.046 a los \$12.736 dólares. Aunque dentro de este rango se diferencie entre los países de “ingreso mediano bajo” (\$1.046 - \$4.125) y los países de “ingreso mediano alto” (\$4.126 - \$12.736), estas categorías incluyen países con niveles de ingresos muy heterogéneos<sup>2</sup>.

Además, los países de renta media están caracterizados por una alta heterogeneidad en todos los aspectos del desarrollo, desde los niveles de pobreza y la inclusión social, hasta las capacidades institucionales, productivas y financieras. Estas diferencias son clave en la evaluación del estado de desarrollo y de las perspectivas dinámicas de un país —es decir la capacidad del país de seguir adelante hacia un desarrollo sustentable e inclusivo.



En consecuencia, el concepto del ingreso per cápita no es un indicador suficiente del desarrollo, ya que no capta esta heterogeneidad, ni las necesidades específicas de desarrollo de los diferentes países. Frente a esta insuficiencia, la CEPAL (2012) propone el análisis de un conjunto de brechas estructurales de desarrollo, para facilitar un enfoque más pertinente y específico en los cuellos de botella que impiden un desarrollo sostenible e inclusivo en los países de renta media y particularmente en los países de la región. Basado en CEPAL (2010), se sugiere un conjunto explícito de once brechas para el análisis de las necesidades de desarrollo: la brecha de ingreso, la brecha de pobreza, la brecha de desigualdad, la brecha de inversión, la brecha de productividad e innovación, la brecha de infraestructura, la brecha de educación, la brecha de salud, la brecha de fiscalidad, la brecha de género, y la brecha del medioambiente.

<sup>1</sup> En la discusión actual sobre la (re-)definición del concepto de la ODA, tanto como su asignación, son varios los autores que plantean conceptos alternativos de agrupación de países según temas, en vez de su PIB per cápita (véase por ejemplo Alonso, Glennie, and Sumner (2014)). Al analizar y priorizar sus brechas de desarrollo, los propios países se podrían autoseleccionar a estos grupos, según sus necesidades más urgentes.

<sup>2</sup> <http://data.worldbank.org/about/country-classifications>.

Juntas, estas brechas reflejan los rezagos específicos de desarrollo de un país o de una sub-región en sus múltiples facetas, y el tamaño de cada brecha, tanto como su importancia relativa, varía de país en país. CEPAL (2012) presenta un ordenamiento de los países de la región por brecha, basado en unos indicadores generales y de fácil acceso para cuantificar cada una de ellas (cuadro 1). Este ordenamiento resalta la heterogeneidad de la región, al revelar diferentes rankings, en función de la brecha analizada. Es decir, no existe un ordenamiento único de los países, sino este depende de la brecha bajo consideración. Además, se nota la falta de coincidencia entre el tamaño de las distintas brechas con el ordenamiento de los países según sus ingresos per cápita.

**Cuadro 1**  
**América Latina y el Caribe (21 países): ubicación de los países de renta media según las distintas brechas**

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

Fuente: CEPAL (2012).

<sup>a</sup> Se usaron los siguientes indicadores para cuantificar las brechas: (i) ingreso por habitante: PIB per cápita (en PPA); (ii) desigualdad: Gini; (iii) pobreza: tasa de pobreza (2 dólares diarios, PPA); (iv) inversión: formación bruta de capital per cápita; ahorro: ahorro nacional bruto (% del PIB); (v) productividad: PIB por trabajador (PPA); innovación: artículos en revistas académicas (por millón de habitantes); (vi) infraestructura: índice global de rendimiento logístico; (vii) educación: promedio de años de estudios; (viii) salud: partos atendidos por personal sanitario (% del total); (ix) fiscalidad: ingresos públicos (% del PIB); (x) género: índice de desigualdad de género; (xi) medio ambiente: tasa de variación del área forestal. Para más detalles, véase CEPAL (2012, 25).

En resumen, los países de renta media de la región son caracterizados por importantes y multifacéticos rezagos de desarrollo, que no se pueden capturar por un solo indicador (de ingresos per cápita), sino que, de manera más apropiada, por un conjunto de brechas estructurales de desarrollo.

Aparte este conjunto de once brechas hay una variedad de otros factores que afectan el desarrollo en los países de renta media. No obstante, en vez de inflar la lista de posibles brechas a fin de incluir el mayor número de factores, desde un punto de vista analítico resulta más útil limitar el número de brechas bajo consideración, y agrupar los otros factores según su relación con estas brechas. En este sentido, se pueden por un lado distinguir los “factores subyacentes” que influyen las brechas y que a su vez condicionarían el diseño de las políticas apropiadas para superarlas: a saber, la estructura social y económica de un país y su institucionalidad. Por otro lado, se observan otros fenómenos económicos, sociales, y/o de medioambiente que no constituyen brechas propiamente dichas, sino que más bien reflejan el impacto de las diferentes brechas en el proceso de desarrollo de un país —tales como la vulnerabilidad económica y social, la inserción internacional asimétrica, o el impacto sobre-proporcional del cambio climático en los países en desarrollo.



## **I. Hacia un desarrollo inclusivo y sustentable: del diagnóstico de las brechas hacia su superación**

---

Frente a las limitaciones del PIB per cápita como indicador del desarrollo y de los retos específicos de los diferentes países, el enfoque de las brechas permite afinar la mirada en las necesidades de desarrollo. En consecuencia, se resalta la necesidad de superar las brechas estructurales para lograr un desarrollo productivo, inclusivo y sustentable.

Para aplicar el concepto teórico de las brechas en la realidad es necesario aterrizarlo al nivel de país, ya que su superación depende de las realidades específicas de cada país, y no existe una solución universal en términos de políticas y reformas necesarias y factibles. A la vez, la escasez de los recursos necesarios —internos y externos— implica que no todas las brechas se pueden superar a la vez. De ahí la necesidad de identificar la(s) brecha(s) prioritaria(s) para cada país, en su contexto y momento histórico dado, para diseñar las políticas apropiadas y mejorar la asignación de la cooperación internacional.

Este documento presenta un marco analítico, el “diagnóstico de las brechas”, que es a la vez ecléctico y pragmático, y que se adapta a las realidades económicas, sociales e institucionales de cada país. Específicamente, se trata de precisar el concepto de las brechas, a través de una apreciación de sus diferentes dimensiones que son relevantes para el país, y de establecer sus determinantes más importantes. Desde ahí, a través de un proceso de diagnóstico diferencial, es posible identificar los cuellos de botella del desarrollo en el contexto concreto del país, lo que a su vez puede ayudar a refinar las prioridades políticas.

Sin entrar en los detalles de la metodología, cabe mencionar que se basa en la tradición del “diagnóstico del crecimiento” propuesto por Hausmann y otros (2008). El punto de partida común de los dos “diagnósticos” es su reconocimiento de una falta de recursos para la implementación simultánea de un conjunto completo de reformas, así que se trata(n) de identificar la(s) brecha(s) prioritarias de un país, y orientar la política hacia las reformas necesarias para su superación. En consecuencia, la identificación de las brechas prioritarias ayudaría a asignar los recursos limitados de manera más eficiente, incluso en lo que se refiere a los recursos externos de cooperación, sea en forma de fondos externos o a través de la cooperación técnica.

Desde un punto de vista práctico, se recomienda la implementación del “diagnóstico de las brechas” por equipos de expertos nacionales, desde diferentes disciplinas y provenientes de distintas instituciones, para asegurar el manejo necesario de las idiosincrasias del país y hacer justicia a la multidimensionalidad del enfoque de las brechas.

Se trata de un método flexible y modular, que no necesariamente requiere un análisis de las once brechas sugeridas en CEPAL (2012). Al contrario, dadas las limitaciones de recursos, incluso en términos de tiempo de los expertos nacionales, puede ser preferible enfocarse en un conjunto limitado de las brechas que se estimen más relevantes ex ante, según el contexto específico del país, y teniendo en cuenta las prioridades políticas y cívicas de la población. Sin embargo, no se trata de un “todo vale”, sino —como se verá más adelante— de un ejercicio riguroso de análisis de las distintas brechas y sus determinantes, basado en indicadores cuantitativos y cualitativos, y tomando en cuenta varias interrelaciones entre las brechas.

En lo que sigue, el capítulo II discute la selección de las brechas para el análisis y la evaluación de sus diferentes dimensiones, con los indicadores apropiados y en comparación con puntos de referencia externos o internos. Se discuten algunos ejemplos de medición de la brecha de salud y educación, a nivel regional y nacional, y se establecen las ventajas y desventajas de diferentes tipos de indicadores.

El capítulo III, profundiza la metodología del “diagnóstico de las brechas”. Además del propuesto teórico, se delinear los pasos necesarios para realizar el análisis a nivel de país, y se dan unos ejemplos concretos de una sistematización jerárquica de las brechas y sus determinantes.

## II. Evaluación de las brechas y sus dimensiones a través de indicadores apropiados

---

El primer paso de análisis consiste en establecer el conjunto de las brechas que se pretenden analizar. Tal como se mencionó arriba, desde un punto de vista práctico para el diagnóstico a nivel de país, no necesariamente habría que analizar las once brechas sugeridas en CEPAL (2012). Al contrario, puede ser preferible enfocarse en un conjunto limitado de las brechas que se estimen más relevantes ex ante, según el contexto específico del país, y teniendo en cuenta las prioridades políticas y cívicas de la población.

Esta preselección de las brechas tendría que basarse en un acuerdo amplio e interinstitucional —con la participación de las diferentes partes interesadas— y comprobarse a través de un análisis cuantitativo y/o cualitativo la relevancia de las brechas en sus varias dimensiones. Esta relevancia habría que establecerse a través de (i) una exploración de sus canales de impacto (¿cómo? y ¿a quién?), y (ii) la medición de las diferentes dimensiones de la brecha a través de los indicadores apropiados y sus respectivos puntos de referencia.

Para esta medición, en cuanto a la selección de los indicadores, hay que considerar varios aspectos, que incluyen: la facilidad de acceso a la información, la cobertura y comparabilidad entre países y en el tiempo, y la especificidad y pertinencia para la brecha y el país en cuestión. En general, mientras una amplia cobertura geográfica de un indicador es clave para un análisis a nivel global o regional, es menos relevante para un análisis a nivel de país —donde es más importante la especificidad de un indicador para captar mejor la realidad del país en cuestión.

También se puede diferenciar entre indicadores cuantitativos, cualitativos (indicadores de calidad basados en encuestas) y compuestos (índices que combinan varios indicadores de diferentes aspectos). A la vez, sea cual sea el indicador seleccionado, cabe destacar que nunca puede ser más que un proxy para una dimensión de la brecha en cuestión, y sería preferible utilizar varios indicadores por brecha, para hacer justicia a su multidimensionalidad.

En cuanto a los puntos de referencia, se puede diferenciar entre dos perspectivas distintas: Según Perrotti y Sánchez (2011), las brechas se pueden evaluar, por un lado, con respecto a un punto de referencia externo tal como el desempeño de otros países o un valor de referencia absoluto (la dimensión horizontal, según estos autores), o, por otro lado, con respecto a las necesidades de desarrollo del mismo país (la dimensión horizontal, según los autores). La ventaja de una comparación con un punto de

referencia externo es que permite comparar la magnitud de las brechas entre diferentes países. De esta manera, permite una evaluación relativa de la importancia de una brecha en un país dado, tal como se aprecia en los gráficos 1 y 2.

A su vez, la comparación con un punto de referencia interno permite un mayor enfoque en las realidades de un país y sus necesidades de desarrollo. Por un lado, un indicador externo puede ser apropiado para un país pero no para otro (un ejemplo sería la “capacidad portuaria” en países con y sin acceso al mar). Por otro lado, una brecha puede ser muy relevante para el desarrollo de un país aunque esta parezca menor en comparación con otros países —dependiendo de la situación específica en la que se encuentre el país en cuestión. Además, al optar por un punto de referencia interno se permite el uso de indicadores más específicos del país, que por definición no tienen comparabilidad internacional, (p.ej. los indicadores de calidad de la educación basados en exámenes nacionales).

Mientras el cuadro 1 (basado en CEPAL, 2012) representa un primer acercamiento a la medición de las brechas, a través de unos indicadores cuantitativos de fácil acceso (de fuentes disponibles públicamente) y de cobertura amplia de países, no presenta un punto de referencia ni refleja el carácter multidimensional de las brechas. Otro aspecto de las brechas que no se abarca es su evolución a través del tiempo, que permitiría analizar el progreso —o falta del mismo— en cerrar las brechas y ayudaría en la evaluación de políticas específicas.

En lo que sigue, se presentan de manera ejemplar algunos indicadores de las diferentes dimensiones de las brechas de salud y educación, con puntos de referencia externos (Estados Unidos y los países de la OCDE), y su evolución en el tiempo. En los gráficos 1 y 2, las observaciones correspondientes a estos países son representados como líneas para visualizar la magnitud de las brechas. Las observaciones de los países de la región son representados en forma de box plot, lo que revela la heterogeneidad dentro de la región al representar la mediana (línea blanca) y el primer y tercer cuartil (borde inferior y superior de la caja, respectivamente). Además, las líneas horizontales representan los valores mínimos y máximos de la región —mientras estén dentro de un margen de 1,5 veces del rango intercuartil (la diferencia entre el tercer y el primer cuartil). Si el valor máximo y/o mínimo excede este margen, la línea horizontal abarca el margen entero y la observación es representada como outlier. La ventaja de esta forma de representación es justamente la combinación de la evolución temporal de la magnitud de las brechas —medido en relación al punto de referencia externo— con una medida de heterogeneidad dentro de la región.

### Gráfico 1 Indicadores de salud

#### A. Gasto en salud pública per cápita (En PPA constante de 2005)

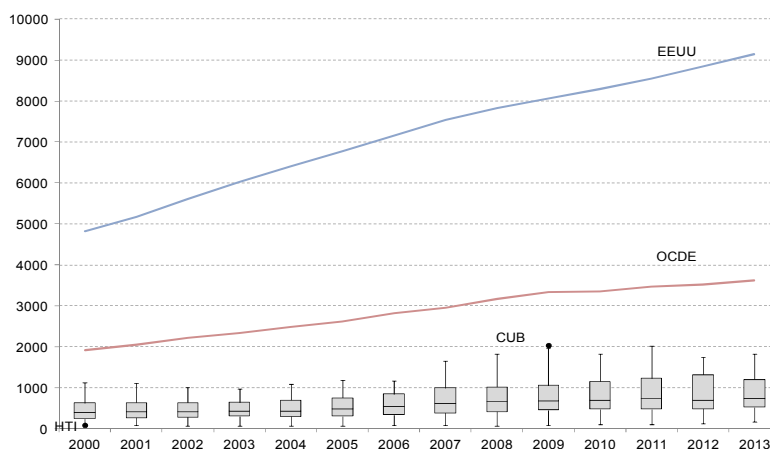
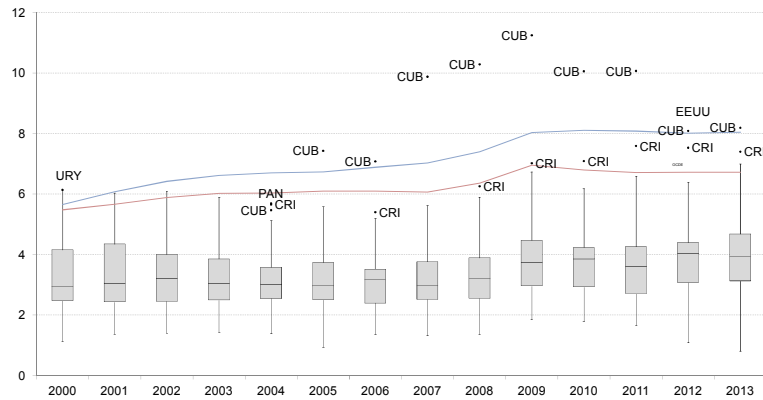
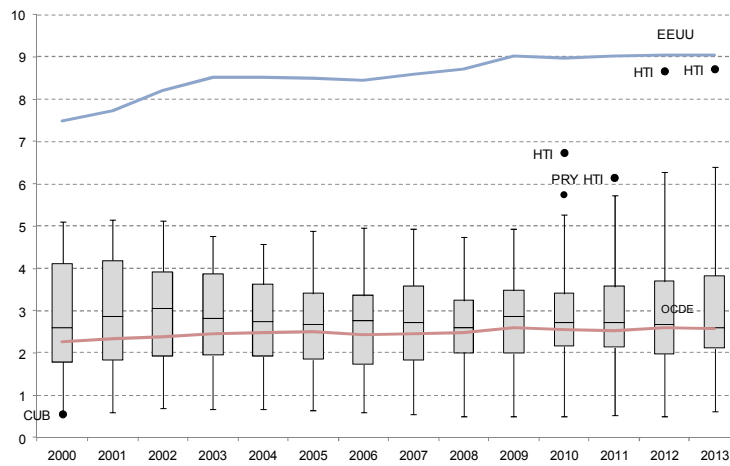


Gráfico 1 (continuación)

**B. Gasto público en salud**  
(En porcentaje del PIB)



**C. Gasto privado en salud**  
(En porcentajes del PIB)



**D. Partos asistidos por personal sanitario cualificado**  
(En porcentajes)

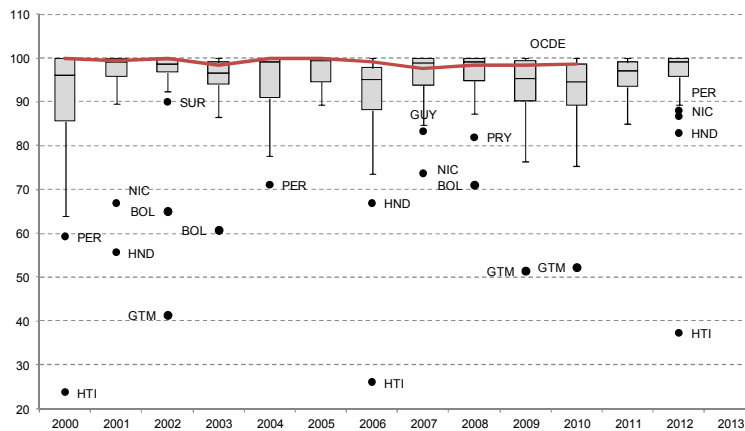
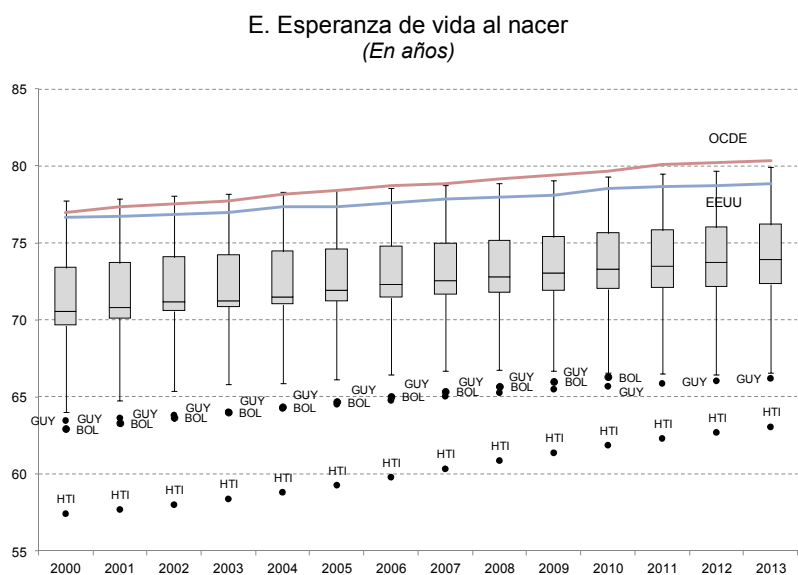




Gráfico 1 (conclusión)



Fuente: Banco Mundial, World Development Indicators [base de datos en línea], <http://databank.worldbank.org/data/databases.aspx>.

Los tres primeros gráficos representan la cantidad y la estructura del gasto en salud en la región, a través del tiempo y en comparación con los Estados Unidos y el promedio de la OCDE. Se trata de indicadores cuantitativos de amplia cobertura que permiten una comparación entre una mayoría de los países de la región y con los países de referencia (puntos de referencia externos).

A primera vista, es notable la amplia y creciente brecha en los gastos en salud per cápita (medidos en Paridad de Poder Adquisitivo de 2005) entre los países de la región y los Estados Unidos y el promedio de los países de la OCDE. También se nota un leve incremento en la mediana de la región entre 2000 y 2013, aunque insuficiente para cerrar la brecha con los países más avanzados, y un aumento de la heterogeneidad en la región, reflejado por los crecientes rangos intercuartiles de su distribución. A nivel más desagregado, y medido en porcentaje del PIB, destaca la baja participación del sector público en los gastos de salud en comparación a los Estados Unidos y la OCDE —con la excepción de algunos outliers como Costa Rica y notablemente Cuba. En cambio, la mediana regional de la participación privada es más elevada que el promedio de los países de la OCDE, aunque se nota una cierta convergencia entre las dos variables en los últimos años, acompañada por un aumento de la heterogeneidad en la región.

Este análisis ya permite una primera aproximación a las diferentes dimensiones de la brecha de salud y sus tendencias durante la década pasada. Específicamente, parece que los gastos relativamente bajos en salud se deben a la baja participación del sector público, mientras una gran parte de los gastos está absorbida por el sector privado. De ahí que se podría concluir que la dimensión limitante de la brecha de salud para la mayoría de los países se encuentra en los bajos gastos públicos en este sector.

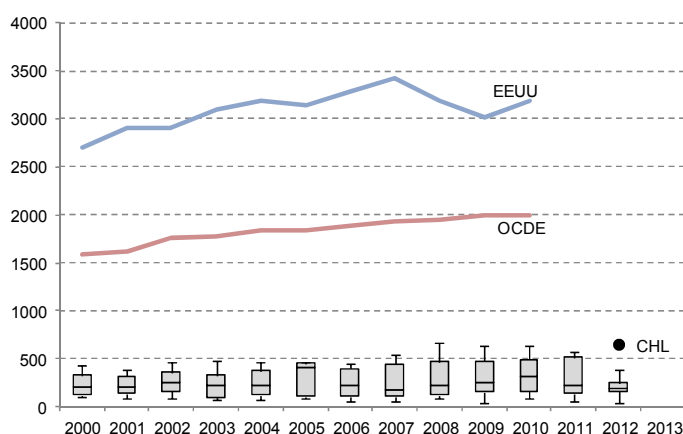
No obstante, el análisis de los gastos no es suficiente para juzgar los sistemas de salud en la región. Por un lado, unos gastos per cápita elevados no son un indicador suficiente para la calidad de un sistema de salud, dado que pueden reflejar una estructura de costos inflada y/o ineficiencias del sistema en vez de una mejor atención médica de la población. Por otro lado, la relativa participación pública y privada per se no afectaría la brecha de salud, pero sí lo haría a través de la interacción con las brechas de pobreza y desigualdad, cuando la población vulnerable no dispone de los recursos necesarios para asegurar una atención médica adecuada. Estas dificultades de evaluación (más allá de la cuantificación) resaltan la problemática de los indicadores proxy para la medición de las brechas: no reflejan su carácter polifacético ni toman en cuenta su interconexión. En el caso específico de los gastos de salud, además

surge el problema que se trata de un indicador de insumos (gastos) y no de resultados, ya que mayores gastos no necesariamente resultan en mejores resultados.

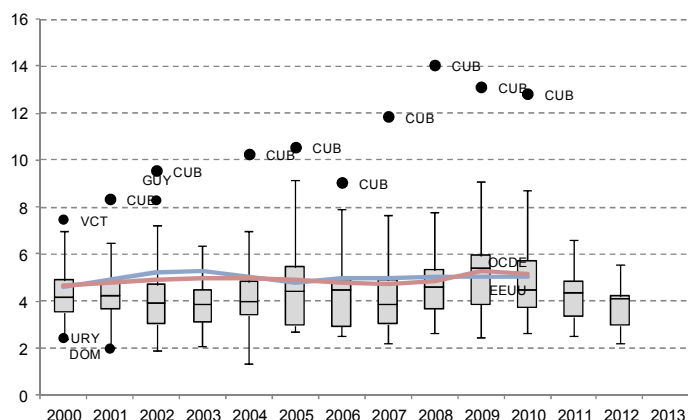
Desde una perspectiva de resultados, la brecha de salud persiste en diferentes dimensiones, como en el porcentaje de los partos atendidos por personal cualificado<sup>3</sup> o en la expectativa de vida en los países de la región. No obstante, cabe destacar que desde esta perspectiva, en el caso de la expectativa de vida, se invierte la relación entre los Estados Unidos y los países de la OCDE observada para el gasto per cápita: Mientras este último alcanzó unos \$3.466 en PPA de 2005 para el promedio de los países de la OCDE en 2013 y \$8.553 para Estados Unidos, la expectativa de vida era de 80,3 años en la OCDE, y de 78,8 años en Estados Unidos. Otro resultado interesante es que en algunos países de la región no se registra brecha relativa con Estados Unidos, específicamente en Costa Rica (79,9 años), Chile (79,8 años) y Cuba (79,2 años).

**Gráfico 2**  
**Indicadores de educación**

**A. Gasto de educación per cápita**  
(En dólares constantes de 2005)



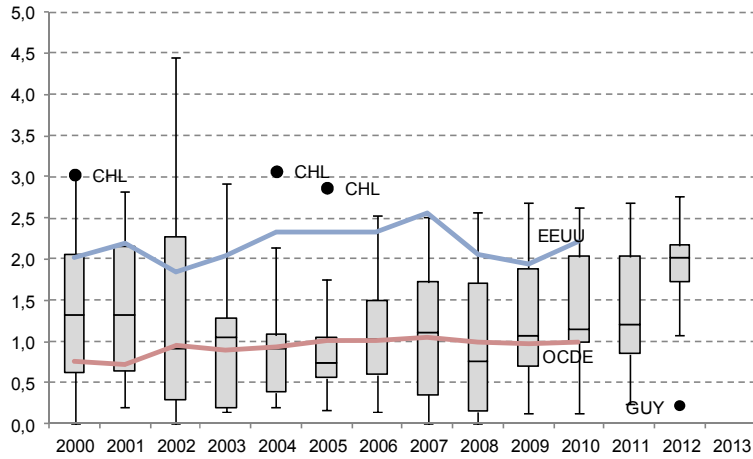
**B. Gasto público en educación**  
(En porcentajes del PIB)



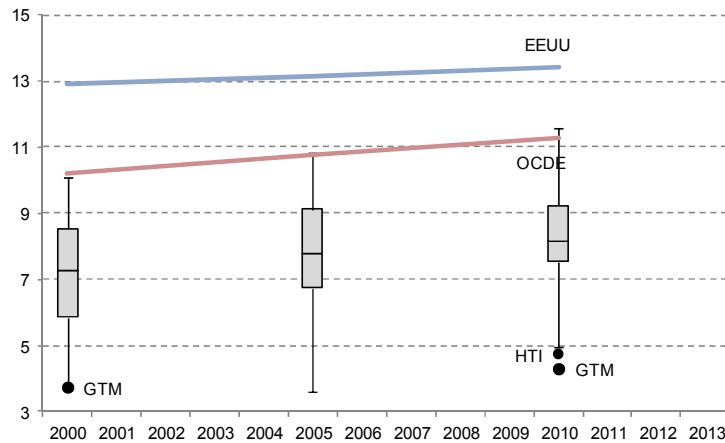
<sup>3</sup> El gráfico de los partos atendidos revela otra problemática – la falta de disponibilidad de datos para ciertos países y años. En este caso, solo hay una observación para los Estados Unidos: En 2003, el porcentaje de partos atendidos en ese país era de 99,3%.

Gráfico 2 (continuación)

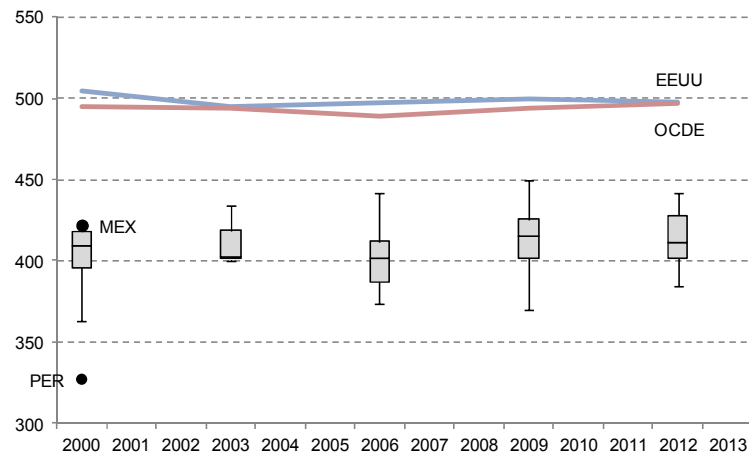
**C. Gasto privado en educación**  
(En porcentajes del PIB)



**D. Promedio de años de estudio**  
(En años)

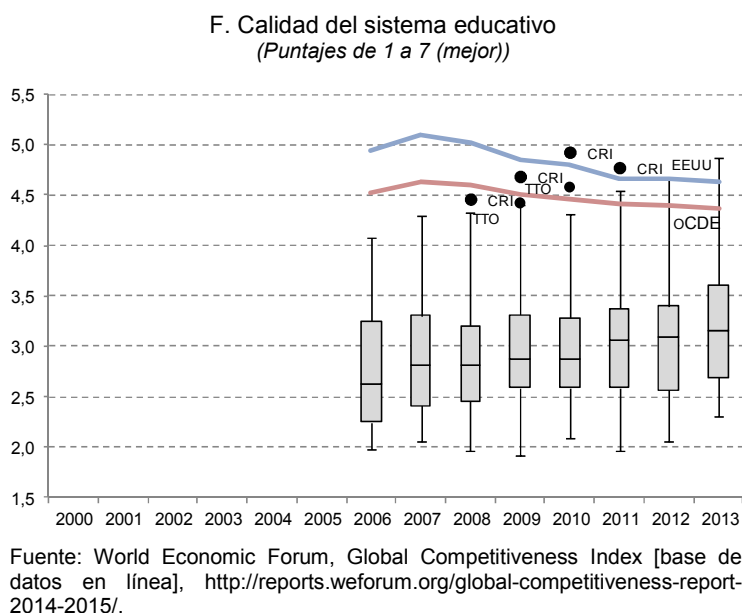


**E. PISA: rendimiento medio en lectura**  
(En porcentajes alrededor de un promedio de 500, con desviación estándar de 100)



Fuente: Banco Mundial, Education Statistics [base de datos en línea], <http://databank.worldbank.org/data/databases.aspx>.

Gráfico 2 (conclusión)



Con respecto a la brecha de educación, los tres primeros gráficos nuevamente representan la cantidad y la estructura del gasto en la región. Destacan otra vez la gran brecha con Estados Unidos y los países de la OCDE en términos de los gastos per cápita (en US dólares constantes de 2005) y su leve tendencia al alza, tanto como la heterogeneidad entre los países de la región. En cuanto al financiamiento público y privado de la educación —medido en porcentajes del PIB— se observan grandes diferencias dentro de la región. Mientras la mediana del gasto público se ubica solo ligeramente por debajo de los gastos relativos en Estados Unidos y la OCDE (y en varios países se ubica significativamente por encima), la participación privada en la educación es importante en gran parte de la región, en comparación con la OCDE e incluso con los Estados Unidos. Un ejemplo prominente es Chile (2,8% del PIB en 2012), pero también es el caso en Colombia y en el Perú (2,2% y 2,0% del PIB en 2012, respectivamente) y, en menor medida, en varios otros países. Un primer resultado de este análisis podría ser que ni la participación pública ni la privada necesariamente representan una dimensión limitante de la brecha de educación. A su vez, los bajos gastos per cápita en general pueden resultar problemáticos.

Ahora bien, a estos indicadores de gastos aplican las mismas críticas como en el caso de la salud: Mayores gastos no necesariamente implican mejores resultados; y el peso relativo de los gastos públicos y privados gana relevancia sobre todo en el contexto de su interrelación con las brechas de pobreza y desigualdad. Cuando la educación es mayoritariamente financiada con recursos privados, la falta de acceso cementaría las desigualdades económicas y sociales de una sociedad a lo largo del tiempo.

En cuanto a los resultados de la educación, típicamente se usan indicadores cuantitativos como la tasa de matriculación o los años promedios de escolaridad. En estos ámbitos, la brecha se ha reducido en el tiempo, sobre todo en comparación con Estados Unidos, tal como se aprecia en el cuarto gráfico (que muestra los años promedios de escolaridad en la población de edad de 25 y más). No obstante, estos indicadores solo captan los resultados cuantitativos y no el aspecto de calidad de la educación —que a su vez juega un papel clave en la formación de capital humano y en la superación de otras brechas de desarrollo, pero que es más difícil de medir y de comparar a nivel internacional.

Entre los indicadores cualitativos de la educación se pueden diferenciar dos tipos distintos: por un lado, pueden ser basados en encuestas donde los encuestados juzgan la calidad de la educación en una escala de un rango determinado, como es el caso del indicador de la calidad del sistema educativo del World Economic Forum (WEF); y por otro lado, se pueden basar en los resultados de exámenes estandarizados y comparables a nivel internacional, como es el caso de las pruebas PISA que se aplican a los países de la OCDE y un número de países adicionales. La ventaja del primer método es su más fácil

realización, y por ende su mayor cobertura de países. Mientras, el segundo método genera resultados más precisos y más comparables entre países. Al comparar los últimos dos gráficos, se nota una reducción de la brecha en términos del indicador cualitativo del WEF, mientras una comparación de los resultados del PISA (aquí: nivel de comprensión lectora) no sugiere una tal reducción<sup>4</sup>. Ambos indicadores tienen en común la falta de una tendencia general, ya que por definición solo varían entre valores predeterminados (1-7 en el caso del indicador del WEF, y alrededor de un promedio de 500 —con una desviación estándar de 100— en el caso del PISA).

Basado en los ejemplos anteriores, la conclusión principal de esta sección es la importancia de evaluar las diferentes dimensiones de las brechas para determinar su relevancia relativa en el contexto de cada país. Se requiere de los indicadores y puntos de referencia apropiados, además de —en la medida de lo posible— su evolución a lo largo del tiempo. Mientras la sección presentó sobre todo indicadores con amplia cobertura de países (con la excepción del indicador del PISA, que tiene una cobertura más restringida) y puntos de referencia externos (los Estados Unidos y el promedio de los países de la OCDE), el análisis concreto a nivel de país debería incluir indicadores más específicos que capten mejor las realidades y necesidades nacionales y sub-nacionales. Para estos indicadores, habría que establecer puntos de referencia internos, por ejemplo en relación a las necesidades de diferentes sectores y/o las metas establecidas en un plan nacional de desarrollo.

---

<sup>4</sup> Los países con mejor desempeño en la región en 2012 y que además demuestran un fuerte incremento en el valor del indicador del WEF – Costa Rica, Guyana, y Trinidad y Tabago – no están incluidos en los estudios PISA (salvo Trinidad y Tabago en 2009 y Costa Rica en 2012). El caso de Trinidad y Tabago además ilustra los problemas de comparabilidad entre diferentes indicadores que pretenden medir el mismo fenómeno: Mientras la calidad de la educación del país está cerca o por encima de la de la OCDE según el indicador del WEF, el país está muy por debajo de este punto de referencia según el indicador del PISA.

### **III. Análisis y priorización de las brechas: el “diagnóstico de las brechas” como marco analítico**

---

Una vez establecidas las brechas en sus diferentes dimensiones más relevantes a nivel de país, se puede proceder al segundo paso, el análisis de estas brechas preseleccionadas, para determinar los cuellos de botella del desarrollo en el contexto y momento específico que vive el país. Tal como se argumentó arriba, la meta de este análisis es una priorización entre las brechas y sus determinantes más importantes, para mejorar el diseño de las políticas nacionales de desarrollo y reorientar la asignación de los escasos recursos —internos tanto como externos.

En este capítulo, se presenta y se discute el “diagnóstico de las brechas”, una metodología que permite un análisis estructurado y transparente, basado en indicadores y puntos de referencia adecuados y confiables, y tomando en cuenta las relaciones causales más importantes, determinadas por la situación social, económica e institucional del país. Además, el “diagnóstico de las brechas” reconoce las múltiples interrelaciones entre las diferentes brechas y las potenciales sinergias y contra efectos que se podrían dar al cerrar una o varias de ellas.

El “diagnóstico de las brechas” comparte la metodología del “diagnóstico del crecimiento” (growth diagnostics), propuesto por Hausmann y otros (2008<sup>5</sup>). Este representa un marco de análisis para identificar los factores limitantes del crecimiento económico, con base en un modelo estándar de crecimiento de índole neoclásico. Mientras el estrecho enfoque de estos autores en el crecimiento y en el papel de la inversión privada es demasiado limitado para un análisis de las brechas, su metodología no obstante se presta a la identificación de la(s) brecha(s) prioritaria(s) de desarrollo, debido a su enfoque sistemático en identificar las restricciones limitantes.

En lo que sigue, se presentan las ideas centrales del “diagnóstico del crecimiento” como base para una discusión posterior del “diagnóstico de las brechas”. Después, se establecen las más importantes

---

<sup>5</sup> Publicado por primera vez como working paper en 2005.

diferencias y similitudes entre las dos metodologías y se describe en mayor detalle el enfoque del “diagnóstico de las brechas” tanto como el paso hacia su implementación en la práctica.

## A. El “diagnóstico del crecimiento”: un marco de análisis pragmático y riguroso

Hausmann y otros (2008) proponen su “diagnóstico del crecimiento” como un instrumento para la identificación de los “factores limitantes” —los cuellos de botella— del crecimiento económico en un país, y para priorizar las políticas de reformas correspondientes para dar un nuevo impulso a un proceso de crecimiento estancado. Como motivación de este enfoque, los autores proporcionan tres hechos observacionales: Primero, notan la alta heterogeneidad de los países en desarrollo, y por ende la importancia de implementar políticas específicas que toman en cuenta las idiosincrasias de cada país, en vez de prescribir políticas de “talla única” a todos los países.

Segundo, los autores destacan que los recursos —financieros, técnicos, políticos, y de capacidad administrativa— para implementar las reformas necesarias son escasos. Es esta escasez la que hace necesario priorizar entre las diferentes áreas que puedan representar limitaciones al crecimiento, para asegurar una asignación eficiente de los recursos. Dicho de otra manera, se trata de sacar el mayor provecho posible del gasto en las reformas (“the biggest bang for the reform buck”, Hausmann y otros, 2008, 325).

Tercero, resaltan la importancia de las interrelaciones entre los diferentes factores que influyen el resultado final (en su caso, el crecimiento económico). Junto con la escasez de recursos, que impide una reforma simultánea en todas las áreas, estas interrelaciones impiden una solución óptima ya que cualquier reforma parcial tendría efectos secundarios, en la mayoría de los casos inesperados. Es en este sentido que el “diagnostico del crecimiento” constituye un problema del segundo-mejor (*second-best problem*).

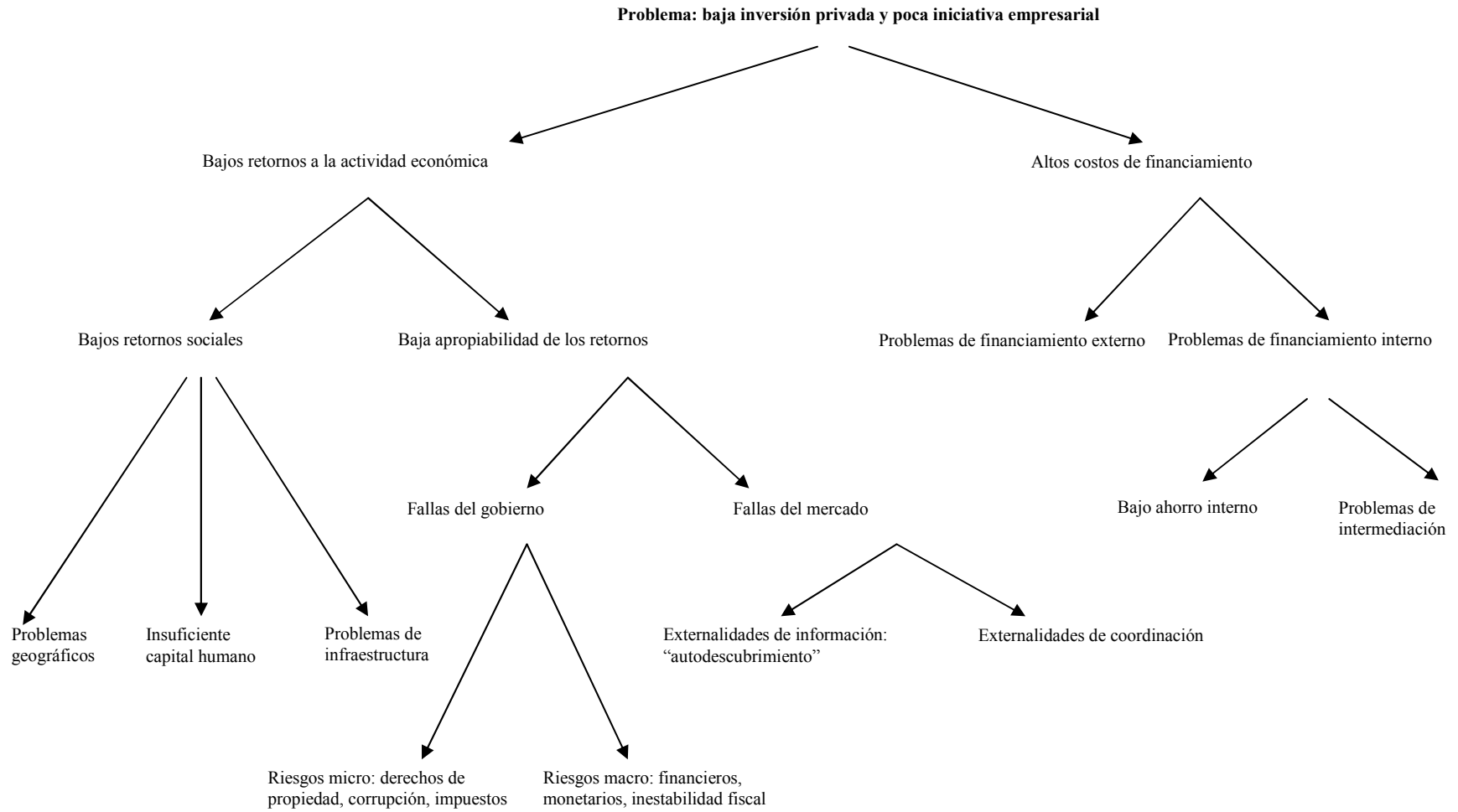
Con base en estos hechos observacionales, Hausmann y sus coautores contemplan y descartan varias opciones de reformas para superar las limitaciones al crecimiento: (i) una reforma simultánea en todas las áreas, por falta de recursos; (ii) una reforma más profunda y en el mayor número de áreas posible, por no considerar las posibles interacciones que pueden generar efectos netos negativos; (iii) una reforma que tome en cuenta todas las interacciones y evite los efectos secundarios negativos, por ser demasiado intensiva en información (los efectos secundarios son difíciles de evaluar y cuantificar ex ante); y, finalmente, (iv) una reforma en el área con las mayores distorsiones, por no garantizar el mayor efecto positivo, sobre todo en el corto plazo.

Ante las deficiencias de estos tipos de reforma, los autores concluyen que la mejor opción es la priorización de la(s) restricción(es) más limitante(s). Es decir, se trata de enfocar en las reformas que prometen el mayor efecto directo, sin considerar los efectos secundarios —los cuales son difíciles de evaluar ex ante pero serían relativamente menos graves cuanto mayor es el efecto directo. Es en este sentido que se trata de una solución de segundo-mejor (*second-best solution*).

Una vez aceptada la necesidad de enfocar en la(s) restricción(es) más limitante(s), la pregunta es ¿cómo se identifica esta restricción? La respuesta: de una manera pragmática y empírica, al buscar indicadores de distorsiones en los factores determinantes del crecimiento económico. Para ello, como primer paso analítico, Hausmann y otros sugieren el diseño de un “árbol de decisiones” cuyas ramas representan los factores determinantes del crecimiento, los que —en un paso siguiente— se irían analizando uno por uno para determinar cual representa el cuello de botella para el crecimiento, en el contexto dado de un país específico. El gráfico 3 muestra el árbol de decisiones tal como lo sugieren los autores, y que posteriormente ha sido empleado y adaptado por la literatura en diferentes contextos institucionales<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> Véase por ejemplo Hausmann y otros (2008), Rodrik (2010), Ianchovichina y Lundstrom (2009), o Lewarne y otros (2012).

**Gráfico 3**  
**Diagnóstico del crecimiento: árbol de decisión**



Fuente: Hausmann y otros (2008).



Sin entrar en detalle al análisis, las líneas principales del método son las siguientes: Primero, identificar e organizar los principales determinantes y sus factores subyacentes de manera jerárquica, y segundo, probar la relevancia de cada determinante/factor con la ayuda de indicadores apropiados y de esta forma —paso a paso— eliminar potenciales restricciones. Al progresar desde arriba hacia abajo, descartando en el camino las opciones no limitantes, se llega últimamente a la (o unas pocas) restricción(es) principal(es) o cuello(s) de botella del crecimiento.

Tal como se mencionó, este proceso de análisis y eliminación de los determinantes requiere de indicadores apropiados para medir la relevancia de un determinante dado —en la misma manera en que se estableció la relevancia de las diferentes dimensiones de las brechas en la sección anterior. Estos indicadores pueden ser cuantitativos o cualitativos, y su interpretación típicamente requiere conocimientos profundos de la estructura económica y social del país.

Mientras la sugerencia original de los autores fue un análisis de precios sombra como indicadores para evaluar la extensión de las distorsiones en cada área (como por ejemplo las tasas reales de interés, que podrían o no señalar problemas de financiamiento externo o interno), estos no siempre se pueden observar de manera tan fácil, y además pueden ser distorsionados por fallas del mercado. Una alternativa puede ser la evidencia indirecta, basada en que una restricción limitante afectaría de manera diferenciada a los sectores que dependen de forma más o menos intensiva de esta restricción, y ello se notaría en el desempeño de los respectivos sectores. Además, una restricción limitante causaría comportamientos “evasivos” en los actores —para evitar o minimizar el efecto de la restricción— que deberían ser observables. Por último quedaría la identificación a través de la eliminación, al descartar otras potenciales restricciones como no-limitantes (Rodrik, 2013). Sea cual sea el indicador/los indicadores, cabe recordar que se trata de medir el impacto en el crecimiento económico, más allá de una simple medición del determinante de por sí.

## **B. El “diagnóstico de las brechas”: metodología e implementación**

Partiendo del marco analítico del “diagnóstico del crecimiento” esbozado arriba, la presente sección explora las similitudes y diferencias en la metodología del “diagnóstico de las brechas” que se propone como instrumento para analizar y priorizar las diferentes brechas estructurales de desarrollo y sus determinantes a nivel de país (o sub-regional e incluso sub-nacional, según fuera el caso). Sobre esta base, se describe en mayor detalle el enfoque del “diagnóstico de las brechas” y se presentan algunos ejemplos concretos para su implementación en la práctica.

La primera gran diferencia entre el “diagnóstico de las brechas” y el “diagnóstico del crecimiento” radica en el carácter multidimensional del desarrollo y la resultante falta de un criterio único para su medición. De ahí que no se presta a una comparación cuantitativa del impacto de las diferentes brechas, ya que cada una refleja un aspecto del desarrollo con relevancia por derecho propio. Ello, a su vez, dificulta una priorización de las brechas en un sentido estrictamente técnico. No obstante, existen criterios complementarios para la determinación de la(s) brecha(s) prioritarias: (i) el análisis de las distintas brechas y sus determinantes según sus respectivos árboles de decisión (delineado en lo que sigue), y (ii) las prioridades establecidas por las autoridades políticas democráticamente legitimadas y por la sociedad civil.

Ahora bien, el hecho de que el “diagnóstico de las brechas” sea un proceso más “político” que el del “diagnóstico del crecimiento” (al menos a primera vista) no necesariamente perjudica un análisis objetivo y eficaz. Al contrario, con vista al objetivo final de diseñar e implementar políticas de desarrollo para superar las brechas y para guiar el dialogo de la cooperación internacional, puede representar más bien una ventaja: al tener en cuenta las prioridades políticas y cívicas desde un principio, se aumenta la responsabilización política y por ende la probabilidad de una implementación de los resultados del análisis. En cuanto al proceso del análisis mismo, tal como se argumenta más abajo, es importante que esté a cargo de especialistas con conocimientos expertos de la estructura social y

económica y la institucionalidad del país. De ahí que, el involucrar a las autoridades políticas y la sociedad civil también contribuiría a asegurar un análisis más informado.

Un segundo aspecto importante que diferencia el “diagnóstico de las brechas” del “diagnóstico del crecimiento” —estrechamente relacionado al primero— es la mirada más diferenciada del primero, que permite ir más allá de un análisis básicamente macroeconómico hacia un enfoque multifacético y flexible donde se pueden incluir determinantes tales como la estructura productiva de una economía, la institucionalidad del mercado laboral, la estructura social en términos de las oportunidades para diferentes grupos, entre muchos otros<sup>7</sup>.

Una tercera gran diferencia, que se manifiesta más en la forma en la que el “diagnóstico del crecimiento” se ha implementado hasta ahora, es su menor grado de flexibilidad en cuanto al marco teórico. Específicamente, mientras Hausmann y sus coautores argumentan que su metodología es flexible y “ecléctica” y que no requiere de ningún a priori teórico, su árbol de decisiones se basa en un modelo neoclásico de crecimiento, con el papel clave asignado a la inversión privada<sup>8</sup>. A su vez, en la aplicación en diferentes estudios de países se está usando el mismo árbol sugerido por los autores, sin ajustes que puedan reflejar las realidades específicas de sus economías. De esta manera, la supuesta flexibilidad de la metodología se reduce en la realidad a una aplicación de “talla única”, y las recomendaciones de políticas específicas que los autores reclaman se limitan por las propias rigideces del marco analítico.

Para evitar una tal “calcificación” de la metodología, basada en una aplicación como receta estándar, se recomienda que el “diagnóstico de las brechas” se implemente por equipos de expertos nacionales, desde diferentes disciplinas y provenientes de distintas instituciones. Esta cooperación interdisciplinaria e interinstitucional contribuiría a una aplicación más flexible de la metodología y una evaluación más informada de los cuellos de botella del desarrollo, además de facilitar el diálogo interinstitucional, que en sí mismo es tan vital para el diseño de políticas balanceadas e inclusivas.

En lo que sigue, el enfoque del “diagnóstico de las brechas” se elabora en más detalle, y se presentan algunos ejemplos concretos para su implementación en la práctica.

### **C. Las brechas, sus interrelaciones y sus determinantes**

Tal como se argumentó arriba, después de establecer las brechas en sus dimensiones más relevantes para el país, el segundo paso de análisis consiste en la priorización entre las brechas y sus determinantes. Basado en la misma lógica del “diagnóstico del crecimiento”, este análisis también se orienta por un árbol de decisión, para organizar las brechas e identificar e ordenar sus principales determinantes y factores subyacentes según sus respectivas relaciones causales.

A diferencia del “diagnóstico del crecimiento”, el “diagnóstico de las brechas” requiere como parte integral la toma en cuenta de la estructura social y económica del país, tanto como su institucionalidad —además de una lógica de las causalidades teóricas— para captar los determinantes y sus relaciones más relevantes. En consecuencia, es probable que el diseño de un árbol de decisión para la misma brecha difiera entre países, según lo que los expertos del país estiman lo más adecuado. En este contexto, cabe recordar que el árbol de decisión es una herramienta diagnóstica y no una representación fiel de una realidad universal, así que hay varias opciones válidas de organización.

Ahora bien, en el momento de diseñar el árbol de decisión también surge el tema de la interrelación entre las distintas brechas, además de los diferentes determinantes de cada una. Para determinar las brechas prioritarias, habría que considerar esta interrelación, tanto como el efecto de los

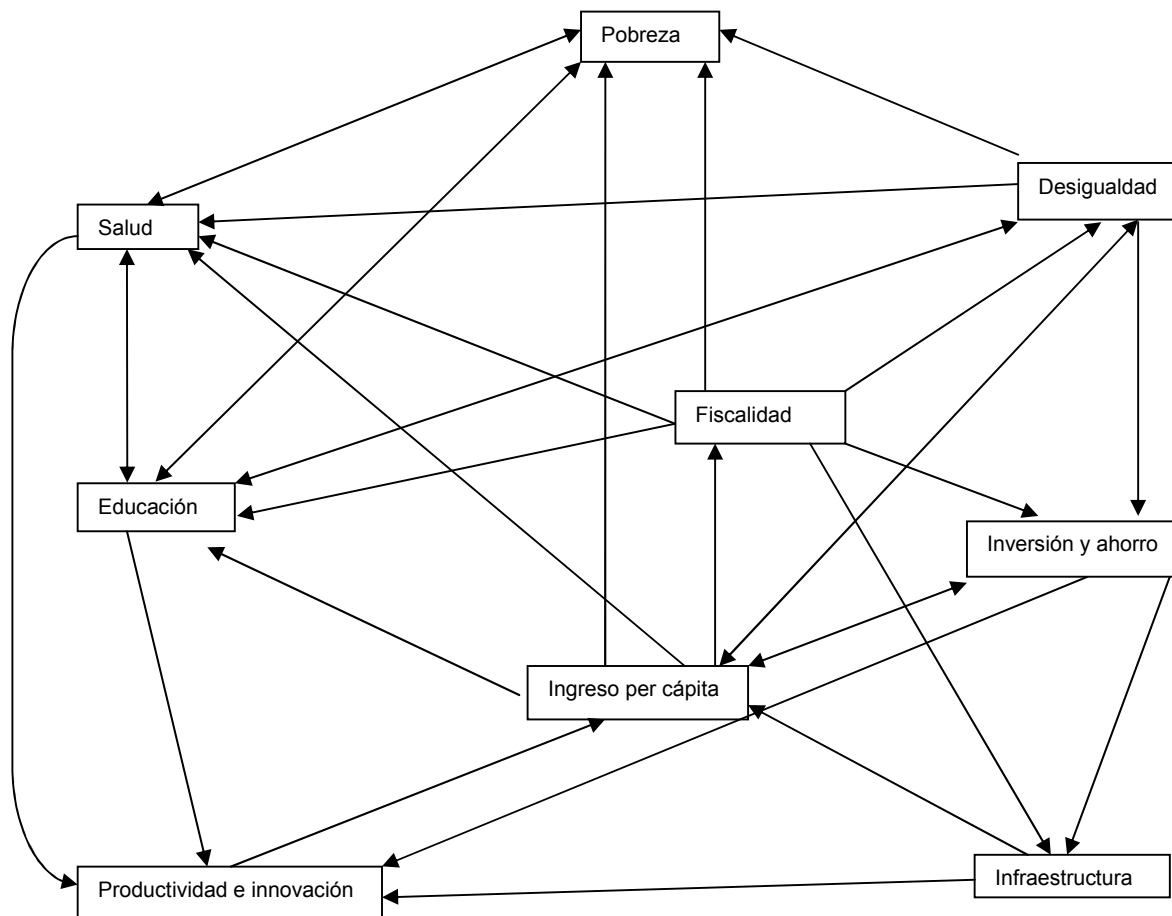
<sup>7</sup> La crítica del “diagnóstico del crecimiento” como una mirada demasiado agregado al nivel macroeconómico se expresó primero en Ianchovichina y Lundström (2009). Para un resumen de la recepción crítica y diferentes adaptaciones del “diagnóstico del crecimiento”, véase también Pardo Beltrán (2014).

<sup>8</sup> Para una crítica de este papel central de la inversión véase por ejemplo Agosin (2009).

factores subyacentes —frecuentemente comunes— que afectan las brechas, es decir la estructura social y económica de un país y su institucionalidad.

El gráfico 4 representa las múltiples posibles interrelaciones entre las brechas, que pueden ser más o menos pronunciadas en los diferentes países. Por ejemplo, la brecha de la fiscalidad está altamente vinculada con las demás brechas de desarrollo, ya que la disponibilidad de recursos fiscales influye en la viabilidad de las políticas de salud y de educación, las políticas sociales y de redistribución, tanto como en la infraestructura pública y en el ahorro y la inversión (a nivel público, y a través de los incentivos para el sector privado). No obstante, esto no significa que la fiscalidad sea la brecha prioritaria en todos los casos —sea porque la brecha fiscal no es muy grande, o porque el impacto en las demás brechas es limitado, o porque se identificó otra brecha como cuello de botella prioritario para el desarrollo.

**Gráfico 4**  
**Brechas estructurales: interrelaciones y retroalimentación**



Fuente: Elaboración propia.

Además, destacan las brechas de género y del medio ambiente, en función de su papel de “temas transversales”. Es decir que ambas brechas se consideran como parte integral de las demás, y se deberían incluir en el análisis de cada brecha y sus determinantes como dimensión adicional.

Sin embargo, en la fase de análisis y para la priorización de las brechas no es factible ni necesario considerar todas estas interrelaciones: tal como se argumentó más arriba para el “diagnóstico del crecimiento”, los efectos secundarios son difíciles de evaluar y cuantificar ex ante, y lo que se busca es realmente una solución de segundo-mejor. De esta manera, el análisis de cada brecha se haría por separado, pero sin descartar la influencia de otras brechas relevantes y/o factores subyacentes comunes

—que aparecerán como nodos en el árbol de decisión. En particular, las brechas “transversales”, como por ejemplo la brecha de género, reaparecerán como determinantes potenciales de varias otras brechas, además de como dimensiones de los distintos indicadores para la evaluación de las brechas y sus determinantes.

Basado en lo anterior, se sugiere la siguiente estrategia para establecer las brechas a analizar y sus determinantes: (i) tal como se discutió arriba, en vez de intentar analizar las once brechas sugeridas en CEPAL (2012), resulta más pragmático enfocarse en un subconjunto de brechas, que se consideren relevantes en el contexto y el momento histórico dado, y teniendo en cuenta las prioridades políticas y cívicas (notar que algunas brechas pueden ser “transversales”, es decir que afectan varias otras brechas a la vez); (ii) una vez establecidas las brechas a analizar, sigue la identificación de los determinantes, líneas de causalidad y jerarquías (en forma de un árbol de decisión) para cada una de ellas, teniendo en cuenta que estos a su vez dependen de la estructura económica y social, y la institucionalidad del país.

De modo de ejemplo, el gráfico 5 representa dos árboles de decisión (prototípicos), para las brechas de infraestructura (gráfico 5A) y de pobreza (gráfico 5B). En ambos casos, aparecen otras brechas como posibles determinantes —la brecha de educación y la brecha de género en el caso de la pobreza, la brecha de inversión en el caso de infraestructura y la brecha fiscal en ambos. Factores subyacentes como la estructura productiva y la institucionalidad aparecen como posibles determinantes en la brecha de pobreza (como determinantes del mercado laboral).

**Gráfico 5**  
**Árboles prototípicos de decisión**

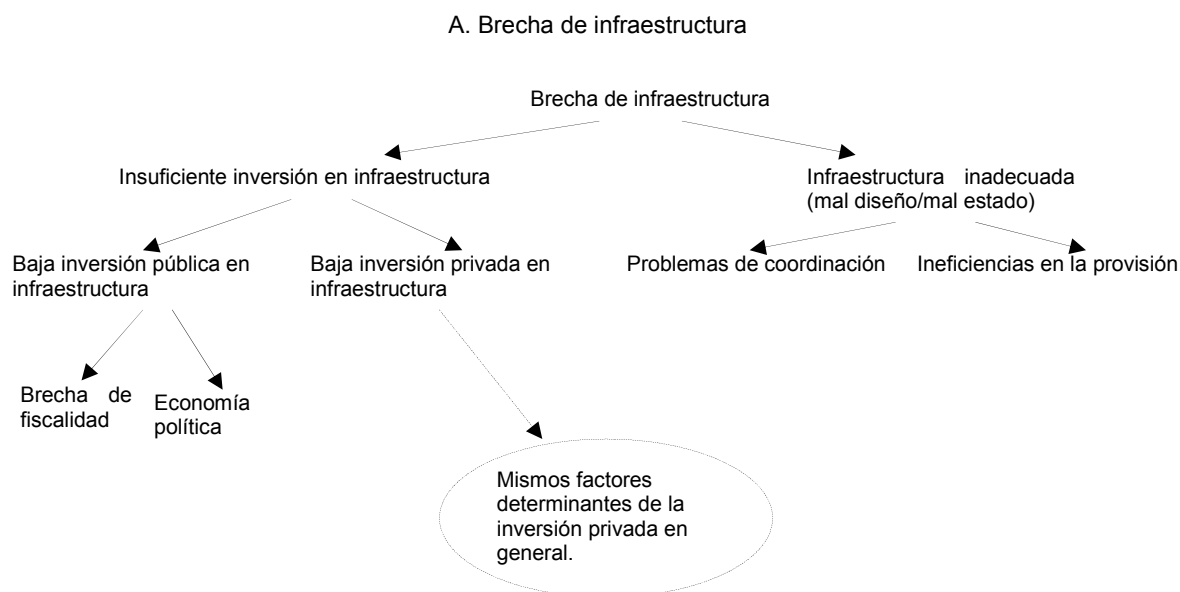
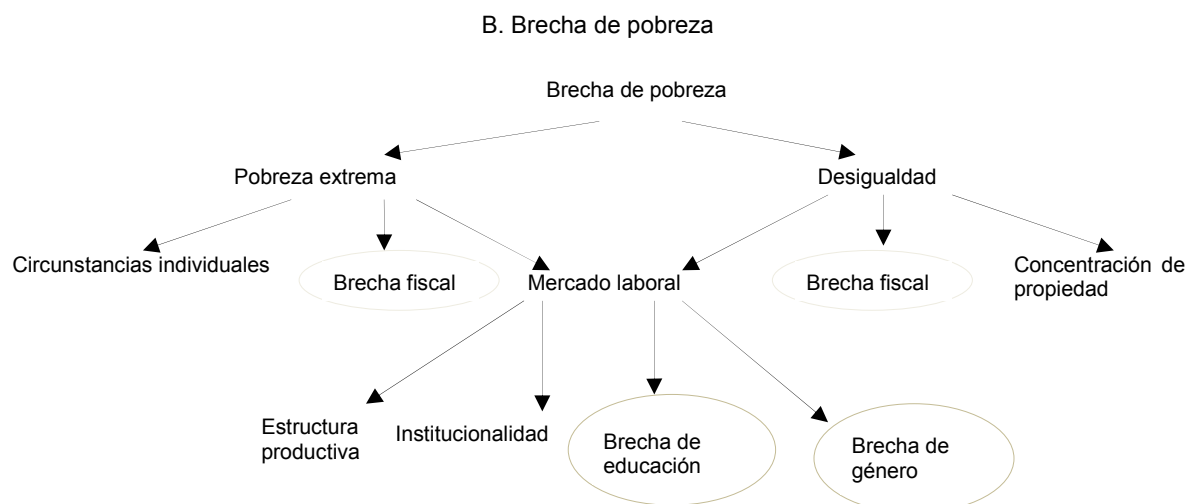


Gráfico 5 (conclusión)



Fuente: Elaboración propia.

Tal como se indicó más arriba, estos árboles de decisión solo se deberían entender como prototipos, y sería el papel de los expertos nacionales modificarlos/refinarlos y adaptarlos a las realidades de su país. Lo mismo también aplica a los demás árboles que se quieran analizar.

## D. Cuantificación y priorización de las brechas y sus determinantes: el papel de los indicadores

Una vez establecidas las brechas y sus dimensiones a analizar, sus determinantes y el orden de las causalidades, el siguiente paso de análisis sería el de probar la relevancia de cada determinante y de esta manera llegar a una priorización de las brechas. La secuencia analítica de este ejercicio estaría definida por los respectivos árboles de decisión: Se siguen, paso-a-paso, las ramas del árbol desde arriba hacia abajo y se descartan las que no se consideren relevantes, hasta llegar a identificar los determinantes más limitantes.

A su vez, este análisis paso-a-paso de las brechas y sus determinantes requiere de los indicadores apropiados —cuantitativos, cualitativos y compuestos, de dimensión externa e interna, tal como se discutió arriba en el capítulo II. También cabe recordar que se trata de medir el impacto de las brechas y de sus respectivos determinantes, más allá de simplemente medir su tamaño relativo.

Por ejemplo, un país dado puede padecer de una amplia brecha de educación, medido en términos del porcentaje de la población con educación terciaria completa, en comparación al porcentaje promedio en los países de la OCDE. No obstante, el tamaño de la brecha de por sí no necesariamente significa que sea relevante para el desarrollo en el momento dado y el contexto específico de este país. Para evaluar si es realmente un factor limitante, habría que considerar el efecto de esta falta de mano de obra calificada en el mercado laboral y en la productividad. Un posible indicador para analizar la relación entre la demanda de mano de obra calificada y la oferta es la prima de educación, es decir el diferencial de salarios de trabajadores con educación superior y los trabajadores sin ese nivel educativo: Si la brecha de educación fuera una restricción limitante para el desarrollo, por la falta de mano de obra calificada en el sector productivo, se esperaría un mejor pago para este recurso escaso, es decir una mayor prima de educación. Si al contrario la prima de educación es baja, esto sugeriría que el problema limitante es otro —por ejemplo un nivel insuficiente de inversión o una inadecuada estructura productiva que a su vez causarían una baja demanda para la mano de obra calificada.

Por otro lado, una alta prima de educación puede coexistir con un relativamente alto porcentaje de la población con educación terciaria completa. Este caso demuestra la importancia de considerar (y medir) las diferentes dimensiones alternativas de una brecha: Por ejemplo, puede ser el caso que la calidad de la

educación terciaria no es suficiente para la demanda del mercado laboral, o que haya un desfase de capacidades (skill mismatch) entre la oferta y la demanda. Otra razón podría ser la estructura productiva del país; si es relativamente más intensiva en capital humano que el país/los países de referencia, puede haber una escasez de capital humano, sin que esto se note en la dimensión externa de la brecha, aunque exista una brecha con respecto a las necesidades del mismo país (dimensión interna de la brecha).

Este ejemplo resalta la importancia de analizar las brechas y sus determinantes teniendo en cuenta sus diferentes dimensiones, y de identificar los indicadores adecuados para medir sus respectivos impactos. De ahí que el análisis de las brechas requiere de conocimientos expertos de la estructura social y económica y la institucionalidad del país, y, además, de la participación de las instituciones nacionales (y sub-nacionales) indicadas que tienen el conocimiento de y acceso a los indicadores específicos necesarios.

Tal como se mencionó en la discusión del “diagnóstico del crecimiento” más arriba, hay diferentes formas de medir el impacto de una brecha/un determinante —más allá de su tamaño—, basado en los indicadores apropiados: (i) precios sombra (p. ej. tasas reales de interés) que reflejan el potencial impacto de un alivio de la restricción, pero que no necesariamente son observables en todos los casos y que posiblemente pueden ser distorsionados; (ii) evidencia indirecta, que se basa en los efectos diferenciales que una restricción puede tener en diferentes actores/sectores en un país —al observar estos efectos tanto como los característicos de los actores que se ven afectados y los que prosperan, se pueden hacer inferencias sobre la naturaleza de la restricción<sup>9</sup>; (iii) efectos históricos, que revelan el impacto de cambios de un determinante en la brecha en cuestión (p.ej. de un cambio institucional del mercado laboral en la desigualdad) —aunque hay que tener cuidado con la interpretación de efectos históricos, ya que las condiciones pueden haber cambiado y/o se puede haber tratado de un efecto único que ya no se puede repetir; (iv) comportamientos evasivos de los actores que sufren de una restricción (p.ej. una alta incidencia de contratación de seguridad privada en vista de falencias de la seguridad pública); (v) la percepción de los actores, medido por ejemplo a través de encuestas— aunque hay que tener cuidado con la interpretación ya que los resultados pueden ser muy subjetivos y/o influenciados por la opinión pública más que por los hechos reales; y, por último, a través de la (vi) eliminación de otras alternativas, al descartar otros determinantes/otras brechas como no limitantes.

Tal como se mencionó anteriormente, la selección y el análisis de los indicadores apropiados requieren de conocimientos expertos del país, tanto como de la participación de las instituciones nacionales y sub-nacionales indicadas<sup>10</sup>.

Junto con la selección de los indicadores apropiados, hay que establecer puntos de referencia externos y/o internos para su evaluación y para establecer si la brecha/el determinante en cuestión representa una restricción limitante o no. En este contexto, y según la naturaleza/cobertura de los indicadores elegidos, puede existir la posibilidad de establecer tanto un punto de referencia externo como interno (esto sería el caso para los indicadores de amplia cobertura y con comparabilidad internacional) o solamente un punto de referencia interno (en el caso de indicadores específicos del país, como estándares nacionales de educación o la definición de líneas de pobreza (aunque éstas se suelen comparar a nivel internacional no obstante sus diferentes definiciones)). Para la evaluación de la relevancia de una brecha/un determinante, puede ser útil tener puntos de referencia tanto externos como internos, pero no siempre es necesario, y a veces —en el caso de indicadores específicos— imposible.

Una vez establecidos los indicadores y sus puntos de referencia, el análisis de cada brecha consiste en un proceso de evaluación paso-a-paso, siguiendo de manera jerárquica las ramas del árbol de decisión desde arriba hacia abajo, y acertando/descartando la relevancia de cada determinante para el cierre de la brecha, con la ayuda de los indicadores y sus respectivos puntos de referencia.

<sup>9</sup> Un ejemplo para este fenómeno, dado en Hausmann y otros (2008, 42–43), es el del camello en el desierto. Al observar que en el desierto del Sahara hay muy pocos animales y entre los pocos animales que hay, dominan los camellos (y no los hipopótamos), se puede deducir que la falta de agua es la restricción limitante en esta zona: Pocos animales pueden vivir ahí, y los que pueden son los que menos dependen de la restricción limitante.

<sup>10</sup> Solo de modo de ejemplo, el anexo presenta una lista no-exhaustiva de posibles indicadores para la evaluación de las brechas de infraestructura y pobreza, y sus determinantes (cuadro A.1).

Este proceso empieza con la evaluación de la(s) dimensión(es) de la brecha que se eligió/eligieron para el análisis (véase también el capítulo II). Con la ayuda de los indicadores seleccionados y sus puntos de referencia, se puede evaluar si la brecha realmente presenta una restricción importante para el desarrollo. Específicamente, el análisis de cada indicador consiste en su medición y discusión, al ser posible incluso con su evolución reciente, y la comparación con los puntos de referencia elegidos. No obstante su carácter descriptivo, este ejercicio adquiere su poder analítico de las comparaciones con los puntos de referencia y los conocimientos y la experiencia de los analistas.

Una vez establecida la relevancia de la brecha y —por si fuera el caso— su dimensión más limitante, se procede al análisis de sus determinantes más directos o de “primer nivel”, es decir, a los nodos ubicados directamente por debajo de la brecha en el árbol de decisión. Estos determinantes se analizan de la misma manera como descrito arriba para el caso de las dimensiones de la brecha, usando los indicadores y puntos de referencia elegidos.

Ahora bien, en el momento de analizar los diferentes determinantes, siempre hay que tener en mente que la meta es la identificación del determinante más limitante. Es decir, aunque todos los determinantes del “primer nivel” puedan ser importantes, se trata de identificar el que represente el cuello de botella en este momento; el determinante cuya reforma tenga el mayor impacto en el avance hacia el cierre de la brecha. De ahí que más allá de la comparación de los indicadores con sus respectivos puntos de referencia, es imprescindible un diagnóstico diferencial que compare los impactos percibidos de los diferentes determinantes, basado tanto en los indicadores como en los conocimientos expertos de la situación social y económica del país y de su institucionalidad. También se requiere de una buena dosis de criterio y pragmatismo, ya que muchas veces la solución no será muy obvia, pero habrá que tomar decisiones, basadas en razonamientos fundados y transparentes. Dicho esto, se puede dar el caso que más de un determinante se considere limitante. Es posible que se escoja más de uno para seguir con su análisis, pero sería contra productivo elegir todos los determinantes del mismo nivel ya que ello no permitiría ninguna conclusión sobre las prioridades del desarrollo.

Una vez acertados o descartados los determinantes del “primer nivel” como limitantes o no, se procede con el análisis de los determinantes del “segundo nivel”. Es decir, se siguen las ramas hacia abajo, partiendo del determinante que se acertó como más limitante en el paso anterior, para identificar los determinantes limitantes subyacentes. Por contrario, no es necesario seguir con el análisis de los sub-determinantes de los determinantes de primer nivel que se hayan descartados como no limitantes.

Aquí, como a cada nivel de análisis, se aplica el mismo método descrito arriba, basado en los indicadores y sus puntos de referencia, y un diagnóstico diferencial para establecer los determinantes más limitantes y descartar los no limitantes. De esta manera, paso-a-paso, el diagnóstico sigue las ramas del árbol de decisión desde arriba hacia abajo, para dar con las restricciones más limitantes para el cierre de la brecha<sup>11</sup>.

## **E. Brechas y determinantes prioritarios, reformas y la economía política**

A lo largo de esta sección se ha reiterado la importancia de conocimientos profundos de la estructura social y económica del país y de su institucionalidad, para la preselección de las brechas a analizar tanto como para el manejo de los indicadores apropiados y el análisis diagnóstico. De manera similar, estos conocimientos también son imprescindibles para —en un paso posterior— evaluar la factibilidad de las reformas requeridas y las dinámicas de su economía política.

En el momento de presentar las conclusiones y diseñar políticas de reforma, los analistas también deben tomar en cuenta las prioridades políticas y cívicas de desarrollo, que pueden o no corresponder a las prioridades identificadas en el proceso técnico de análisis. Es decir, se requiere un diálogo de

<sup>11</sup> Anexo II presenta una secuencia de preguntas guía para el análisis paso-a-paso del árbol de decisión de la brecha de infraestructura (gráfico A.1).

desarrollo que cuente con la participación de los diferentes actores sociales para acompañar el análisis técnico y asegurar que los resultados corresponden a las realidades políticas y sociales del país.

En consecuencia de lo anterior, el análisis y la priorización de las brechas a nivel de país requieren de un diagnóstico de las brechas liderado por los propios países. Ellos disponen de los necesarios conocimientos expertos, y de los mecanismos de consultación social para asegurar que las brechas prioritarias tomen en cuenta las preferencias políticas y cívicas de desarrollo. Si el “diagnóstico de las brechas” se implementa por equipos de expertos nacionales, desde diferentes disciplinas y provenientes de distintas instituciones, esta cooperación además podría —más allá de facilitar el diálogo interinstitucional— contribuir a un diálogo nacional más amplio sobre las prioridades de desarrollo.





## IV. Conclusiones

---

La mayoría de los países de América Latina y el Caribe son clasificados de “renta media”, según los criterios del Banco Mundial (es decir, con ingresos per cápita entre \$1.046 y \$12.736 dólares en 2014).

Frente a eso, la región se encuentra en una situación de transición donde los flujos de la ayuda oficial al desarrollo están en declive pero la mayoría de los países está lejos de “graduarse” de la necesidad de la cooperación internacional.

El concepto de ingresos per cápita como criterio principal para la asignación de recursos de cooperación no hace justicia a la gran heterogeneidad de los países de renta media ni a sus necesidades diferenciales para superar sus respectivos retos de desarrollo. En cambio, el documento “Los países de renta media: Un nuevo enfoque basado en brechas estructurales” (CEPAL, 2012) introdujo el concepto de las brechas estructurales de desarrollo como alternativa que permite un análisis más diferenciado de las necesidades de desarrollo de cada país y una asignación de recursos adecuada para superar estas brechas y abordar una trayectoria de desarrollo sostenible e inclusivo.

El enfoque de las brechas es consistente con la visión multidimensional del desarrollo y el reconocimiento de las necesidades específicas de los diferentes países que caracteriza la Agenda 2030. En este sentido, representa un marco de referencia más apropiado para la evaluación de las necesidades del desarrollo que el criterio unidimensional del ingreso per cápita.

El presente documento sigue esta misma argumentación y la aterriza en un marco analítico para la medición y priorización de las brechas y sus respectivos determinantes a nivel de país. En un primer paso, se discuten los diferentes tipos de indicadores y sus ventajas y desventajas para la evaluación de las brechas en sus diferentes dimensiones, sea en comparación con puntos de referencia externos o con respecto a las necesidades de desarrollo del mismo país (puntos de referencia internos). En un segundo paso, se discute el “diagnóstico de las brechas” como marco teórico del análisis que ayuda a priorizar las brechas y sus respectivos determinantes a nivel de país —basado en la preselección de las brechas relevantes y sus respectivas dimensiones a analizar, el ordenamiento causal de los determinantes en forma de árbol de decisión y el diagnóstico riguroso de las restricciones más limitantes.

A nivel nacional, una tal priorización puede engendrar una mayor eficiencia y eficacia de las políticas públicas de desarrollo y la asignación de recursos. En el marco de la cooperación internacional, la priorización de las brechas por país puede ayudar a repensar la clasificación de países receptores

—por ejemplo a través de una autoselección y clasificación de los países receptores según sus necesidades (brechas) prioritarias, en vez de su PIB per cápita.

Además del propuesto teórico, este documento delinea los pasos necesarios para su implementación en la práctica. Sin embargo, no se pretende establecer una receta estándar para el análisis y solo se presentan algunos ejemplos prototípicos que se deberían modificar y ajustar a las realidades de cada país. Se recomienda la implementación del “diagnóstico de las brechas” por equipos de expertos nacionales de diferentes instituciones, para facilitar una evaluación más informada de las brechas y sus determinantes, incluso sus factores subyacentes (la estructura social y económica y la institucionalidad del país). Una tal cooperación también contribuiría al diálogo interinstitucional, que en sí mismo representa un ingrediente vital para el diseño de políticas de desarrollo balanceadas e inclusivas.

## Bibliografía

---

- Agosin, Manuel, Eduardo Fernández-Arias, and Fidel Jaramillo, 2009. "Binding Constraints to Growth in Latin America: An Overview." In *Growing Pains, Binding Constraints to Productive Investment in Latin America*, edited by Manuel Agosin, Eduardo Fernández-Arias, and Fidel Jaramillo. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Alonso, Jose Antonio, Jonathan Glennie, and Andy Sumner, 2014, "Recipients and Contributors: Middle Income Countries and the Future of Development Cooperation." Working Paper 135. DESA Working Paper, New York: DESA (United Nations Department for Economic and Social Affairs).
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe), 2010, *La Hora de La Igualdad: Brechas por Cerrar, Caminos por Abrir*. Santiago de Chile: United Nations.
- 2012, "Los países de renta media: Un nuevo enfoque basado en brechas estructurales." United Nations.
- Hausmann, Ricardo, and Bailey Klinger, 2006. "Structural Transformation and Patterns of Comparative Advantage in the Product Space." Working Paper 128. CID Working Paper. Cambridge, MA: Center for International Development, Harvard University.
- Hausmann, Ricardo, Bailey Klinger, and Rodrigo Wagner. 2008. "Doing Growth Diagnostics in Practice: A 'Mindbook.'" Working Paper 177. CID Working Paper, Center for International Development, Harvard University.
- Hausmann, Ricardo, Dani Rodrik, and Andres Velasco. 2008, "Growth Diagnostics", In *The Washington Consensus Reconsidered: Towards a New Global Governance*, edited by Narcis Serra and Joseph E. Stiglitz, 324–55. Oxford University Press.
- Ianchovichina, Elena, and Susanna Lundstrom, 2009, "Inclusive Growth Analytics: Framework and Application." Policy Research Working Paper Series 4851. The World Bank.
- Lewarne, Stephen, Ronald McMorran, Narine Nersesyan, and Johan Van Der Walt. 2012. "Broad-Based Economic Growth Diagnostics. An Analytical Guide for Development Professionals." Deloitte.
- Pardo Beltrán, Edgar. 2014. "Diagnóstico Del Desarrollo' En Países de Renta Media a Partir de Las Brechas Estructurales: El Caso de Latinoamérica y El Caribe." Working Paper 252. Serie Financiamiento para el Desarrollo. Santiago de Chile: CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe).
- Perrotti, Daniel E., and Ricardo J. Sánchez. 2011. "La Brecha de Infraestructura En América Latina Y El Caribe." Series 153. Recursos Naturales E Infraestructura. Santiago de Chile: CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe).
- Rodrik, Dani, 2010, "Diagnostics before Prescription", *Journal of Economic Perspectives* 24 (3): 33–44.
- 2013. "The Why and How of Growth Diagnostics."
- United Nations, 2015, "Transformar Nuestro Mundo: La Agenda 2030 Para El Desarrollo Sostenible", A /70/L.1.



## **Anexos**

---

## Anexo 1: Indicadores

**Cuadro A.1**  
**Medición de las brechas de infraestructura y pobreza y sus determinantes**  
**ejemplos de indicadores**

Brechas y determinantes	Indicadores
<b>Brecha de infraestructura</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cobertura de infraestructura de transporte per cápita (km de carreteras pavimentadas y de vías de ferrocarril, capacidad portuaria y de transporte aéreo,...)</li> <li>• Cobertura de infraestructura de telecomunicación per cápita (cobertura de telefonía móvil y fija, cobertura de internet de banda ancha,...)</li> <li>• Energía (intensidad energética del PIB, producción/exportación/importación de recursos energéticos, precios relativos de energía...)</li> <li>• Calidad de la infraestructura (por área, basado en encuestas,...)</li> <li>• <i>Encuesta de empresas: mayor limitante</i></li> <li>• <i>Desempeño relativo de sectores más o menos intensivos en energía (u otros tipos de infraestructura)</i></li> </ul>
Insuficiente inversión en infraestructura	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inversión en infraestructura en % del PIB (o per cápita)               <ul style="list-style-type: none"> <li>o por tipo de infraestructura</li> </ul> </li> </ul>
Baja inversión pública en infraestructura	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inversión pública en infraestructura en % del PIB (en % del presupuesto, o per cápita)               <ul style="list-style-type: none"> <li>o por tipo de infraestructura</li> </ul> </li> </ul>
Brecha de fiscalidad	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Análisis de la brecha de fiscalidad...</li> </ul>
Economía política	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Distribución de ingresos               <ul style="list-style-type: none"> <li>o GINI</li> <li>o ingresos de décimo decil / ingresos del primer decil</li> <li>o ...</li> </ul> </li> <li>• Conflictos que inflan los gastos corrientes al detrimento del gasto de capital               <ul style="list-style-type: none"> <li>o entre grupos de interés</li> <li>o entre grupos políticos</li> </ul> </li> <li>• Temas de economía política que afectan la distribución del gasto de capital               <ul style="list-style-type: none"> <li>o entre regiones</li> <li>o entre sectores</li> </ul> </li> </ul>
Baja inversión privada en infraestructura	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inversión privada en infraestructura en % del PIB (o per cápita)               <ul style="list-style-type: none"> <li>o por tipo de infraestructura</li> </ul> </li> </ul>
Infraestructura inadecuada (mal diseño/mal Estado)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A nivel sectorial               <ul style="list-style-type: none"> <li>o cobertura de infraestructura específica en comparación con países con una estructura productiva similar (a la existente o a la aspirada)</li> </ul> </li> <li>• A nivel sectorial/regional               <ul style="list-style-type: none"> <li>o desempeño relativo de sectores más o menos intensivos en diferentes tipos de infraestructura</li> </ul> </li> </ul>
Problemas de coordinación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Falta de infraestructura específica para potenciales sectores dinámicos pero aún no explotados ("Open Forest", "Bosque Abierto", Hausmann y Klinger, 2006)</li> <li>• Sub-utilización de infraestructura existente a la vez que cuellos de botella en otras áreas de infraestructura</li> <li>• Falta de canales establecidos de comunicación y cooperación pública-privada</li> </ul>
Ineficiencias en la provisión	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Informe de la competitividad global (Foro Económico Mundial)               <ul style="list-style-type: none"> <li>o Ética y corrupción (con sub-índices)</li> <li>o Eficiencia del gobierno (con sub-índices)</li> </ul> </li> <li>• Indicadores de gobernabilidad a nivel mundial (Banco Mundial)               <ul style="list-style-type: none"> <li>o Voz y rendición de cuentas</li> <li>o Efectividad del gobierno</li> <li>o Control de la corrupción</li> </ul> </li> </ul>

Cuadro A.1 (conclusión)

Brechas y determinantes	Indicadores
<b>Brecha de pobreza</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tasa de pobreza (2 dólares diarios, PPA) (porcentaje de la población)</li> <li>• Brecha de la pobreza (2 dólares diarios, PPA)</li> <li>• Tasa de pobreza según línea de pobreza nacional               <ul style="list-style-type: none"> <li>o A nivel nacional</li> <li>o A nivel rural</li> <li>o A nivel urbano</li> </ul> </li> <li>• <i>Indicadores de necesidades básicas insatisfechas NBI (educación, vivienda, saneamiento)</i></li> </ul>
Pobreza extrema	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tasa de pobreza (1,25 dólares diarios, PPA) (porcentaje de la población)</li> <li>• Brecha de la pobreza (1,25 dólares diarios, PPA)</li> <li>• Tasa de pobreza extrema según línea de pobreza nacional               <ul style="list-style-type: none"> <li>o A nivel nacional</li> <li>o A nivel rural</li> <li>o A nivel urbano</li> </ul> </li> </ul>
Circunstancias individuales	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Miembros por hogar</li> <li>• Relación de dependencia</li> <li>• Capacidad de trabajar de los miembros del hogar</li> </ul>
Brecha fiscal	Análisis de la brecha fiscal
Mercado laboral	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estado ocupacional del jefe de hogar (masculino/femenino)</li> <li>• Ocupación formal/informal</li> <li>• Indicadores de cumplimiento de derechos laborales</li> </ul>
Estructura productiva	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Participación porcentual de los distintos sectores productivos en el PIB</li> <li>• Intensidad en mano de obra calificada de la producción</li> <li>• Participación porcentual en el PIB por tamaño de empresas</li> <li>• Porcentaje de informalidad de empresas</li> </ul>
Institucionalidad	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cobertura de seguro de desempleo (porcentaje de la población económicamente activa)</li> <li>• Diseño/reglas del seguro de de empleo, estructura de incentivos</li> </ul>
Brecha de educación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Análisis de la brecha de educación...</li> </ul>
Brecha de género	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Análisis de la brecha de género...</li> </ul>
Desigualdad	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Coeficiente de Gini</li> <li>• Índice Palma</li> <li>• Índice de Theil</li> <li>• Distribución de ingreso por deciles</li> <li>• Índice de salario mínimo real, en comparación con el salario promedio</li> <li>• <i>Segregación residencial socioeconómica</i></li> <li>• <i>Acceso desigual a los servicios (públicos) de calidad? [educación, salud, protección social?]</i></li> </ul>
Mercado laboral	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Véase arriba</li> </ul>
Brecha fiscal	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Análisis de la brecha fiscal...</li> </ul>
Concentración de la Propiedad	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Distribución del patrimonio neto de los hogares</li> <li>• Propiedad de vivienda</li> <li>• Propiedad de activos financieros</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia.

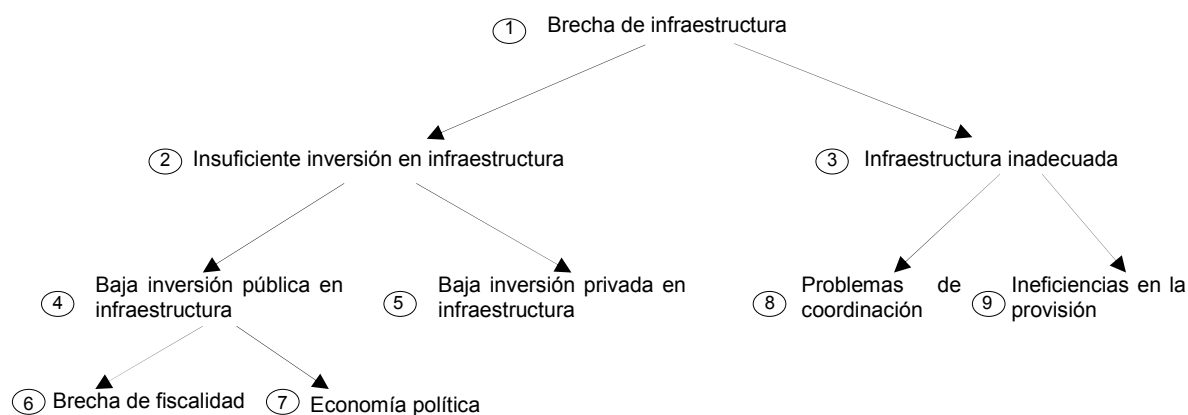
Nota: En lo posible, se recomienda una desagregación por sexo para cada indicador.

Los indicadores en fuente cursiva son los que se consideren más útiles para medir el "impacto" de una brecha (más allá de su "tamaño").



## Anexo 2: Análisis diagnóstico diferencial

**Gráfico A.1**  
**Árbol prototípico de decisión: Brecha de infraestructura**



Fuente: Elaboración propia.

### Diagnóstico de las brechas: secuencia de preguntas analíticas

1. Según los indicadores, ¿existe una brecha de infraestructura? ¿Cuál es su dimensión más limitante?
  - Si: proceder a nodos 2 y 3
  - No: proceder a otra brecha
2. Según los indicadores, ¿la brecha de infraestructura se debe principalmente a la inversión insuficiente?
  - Si: proceder a nodos 4 y 5
  - No: proceder a nodo 3
3. ... o se trata de un caso de infraestructura inadecuada?
  - Si: proceder a nodos 8 y 9
  - No: reanalizar si realmente existe una brecha de infraestructura
4. Según los indicadores, ¿la inversión insuficiente se debe principalmente a la baja inversión pública?
  - Si: proceder a nodos 6 y 7
  - No: proceder a nodo 5
5. ... o se debe a la baja inversión privada?
  - Si: proceder con análisis de la brecha de inversión (privada)
  - No: reanalizar si la inversión insuficiente realmente es un determinante limitante
6. Según los indicadores, ¿la baja inversión pública se debe principalmente a la brecha de fiscalidad?
  - Si: proceder con análisis de la brecha de fiscalidad
  - No: proceder a nodo 7
7. ... o se explica por temas de la economía política?

- Si: Es probable que la economía política/los conflictos distributivos representen un determinante limitante
  - No: reanalizar si la baja inversión pública realmente es un determinante limitante
8. Según los indicadores, ¿la infraestructura inadecuada se debe principalmente a problemas de coordinación?
- Si: Es probable que los problemas de coordinación representen un determinante limitante
  - No: proceder a nodo 9
9. ... o se debe a ineficiencias en la provisión?
- Si: Es probable que las ineficiencias en la provisión representen un determinante limitante. En este caso, otras brechas también se verían afectadas.
  - No: reanalizar si realmente existe una brecha de infraestructura



NACIONES UNIDAS

**Serie****CEPAL****Financiamiento para el Desarrollo****Números publicados**

**Un listado completo así como los archivos pdf están disponibles en**

**[www.cepal.org/publicaciones](http://www.cepal.org/publicaciones)**

258. Las brechas estructurales en los países de renta media: Consideraciones para un diagnóstico a nivel de país (LC/L.4118), 2015.
257. El financiamiento para el desarrollo en América Latina y el Caribe (LC/L.4115), 2015.
256. Roles y desafíos actuales de la banca de desarrollo multilateral y regional (LC/L.3959), 2015.
255. Garantías y apoyo al comercio exterior de las pymes en América Latina (LC/L.3966), 2015.
254. Fuentes de financiamiento para el cambio climático (LC/L. 3910), 2014.
253. Algunas lecciones de la experiencia reciente de financiamiento a las PYME: Colombia, Costa Rica y México (LC/L. 3891), 2014.
252. “Diagnóstico del desarrollo” en países de renta media a partir de las brechas estructurales: El caso de América Latina y el Caribe (LC/L. 3888), 2014.
251. El financiamiento del comercio internacional y el rol de la banca de desarrollo en América Latina y el Caribe (LC/L. 3761), 2014.
250. Latin America and the middle-income trap (LC/L.3854), 2014.
249. Right to health in Latin America: beyond universalization (LC/L.3647), 2013.
248. El sistema financiero en América Latina y el Caribe: una caracterización (LC/L.3746), 2013.
247. Comercio exterior, cadenas globales de producción y financiamiento: conceptos y relevancia para América Latina y el Caribe (LC/L.3745), 2013.
246. Macroeconomics for Development in Latin America and the Caribbean: Some new considerations on counter cyclicity (LC/L.3744), 2013.
245. Sistema de pagos transnacionales vigentes en América Latina: ALADI, SML y SUCRE (LC/L.3692), 2013.
244. A regional reserve fund for Latin America (LC/L.3703), 2013.
243. Weak expansions: A distinctive feature of the business cycle in Latin America and the Caribbean (LC/L.3656), 2013.
242. Dos décadas de cambios en la equidad en el sistema de salud colombiano: 1990-2010 (LC/L.3512), 2012.
241. Conglomerados de desarrollo en América Latina y el Caribe: una aplicación al análisis de la distribución de la Ayuda Oficial al Desarrollo (LC/L.3507), 2012.
240. Reforma al sistema de pensiones chileno (LC/L.3422), 2011.
239. Equidad y solvencia del sistema de salud de cara al envejecimiento: El caso de Costa Rica (LC/L.3370), 2011.
238. La protección social en Chile, El Plan AUGE: Avances y desafíos (LC/L.3348), 2011.
237. El caso de las cajas de ahorro españolas en el período 1980-2010 (LC/L.3300-P), N° de venta S.11.II.G.21 (US\$10,00), 2011.
236. The European investment bank and SMEs: key lessons for Latin America and the Caribbean, (LC/L.3294-P), sales N° E.11.II.G.16 (US\$10, 00), 2011.
235. El futuro de las microfinanzas en América Latina: algunos elementos para el debate a la luz de las transformaciones experimentadas (LC/L.3263-P), N° de venta S.10.II.G.68 (US\$10,00), 2010.
234. Re-conceptualizing the International aid structure: recipient-donor interactions and the rudiments of a feedback mechanism (LC/L.3262-P), N° de venta S.10.II.G.67 (US\$10,00), 2010.
233. Financiamiento a la inversión de las PYME en Costa Rica (LC/L.3261-P), N° de venta S.10.I.G.66 (US\$10,00), 2010.
232. Banca de desarrollo en el Ecuador (LC/L.3260-P), N° de venta S.10.II.G.65 (US\$10,00), 2010.
231. Política cambiaria y crisis internacional: el rodeo innecesario (LC/L.3259-P), N° de venta S.10.II.G.64 (US\$10,00), 2010.
230. Desenvolvimento financeiro e crescimento econômico: teoria e evidência (LC/L.3257-P), N° de venta S.10.II.G.62 (US\$10,00), 2010.

**FINANCIAMIENTO  
PARA EL  
DESARROLLO**

**258**

**FINANCIAMIENTO  
PARA EL  
DESARROLLO**

**FINANCIAMIENTO PARA EL DESARROLLO**



COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE  
ECONOMIC COMMISSION FOR LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN  
[www.cepal.org](http://www.cepal.org)