

DOCUMENTOS DE **PROYECTOS**

# Las brechas estructurales de bienestar y la nueva ruralidad en México

Diagnóstico comparativo con tres países de América Latina

Carlos Barba



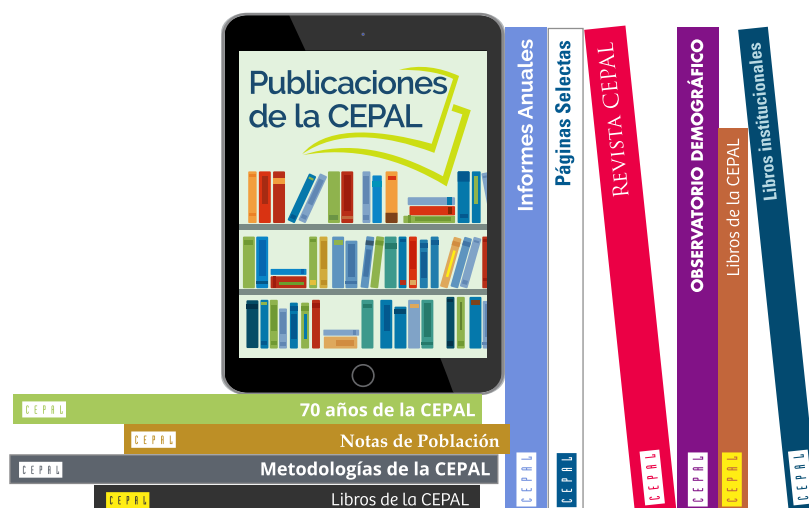
NACIONES UNIDAS

CEPAL



Invertir en la población rural

# Gracias por su interés en esta publicación de la CEPAL



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

**Deseo registrarme**



NACIONES UNIDAS



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



[www.instagram.com/publicacionesdelacepal](https://www.instagram.com/publicacionesdelacepal)



[www.facebook.com/publicacionesdelacepal](https://www.facebook.com/publicacionesdelacepal)



[www.issuu.com/publicacionescepal/stacks](http://www.issuu.com/publicacionescepal/stacks)



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

# Las brechas estructurales de bienestar y la nueva ruralidad en México

Diagnóstico comparativo con tres países de América Latina

Carlos Barba



Este documento fue preparado por Carlos Barba, Consultor de la sede subregional de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en México, bajo la supervisión de Pablo E. Yanes, Coordinador de Investigaciones de la sede subregional de la CEPAL en México, en el marco de las actividades del proyecto de la CEPAL y el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) "Nuevas narrativas para una transformación rural en América Latina y el Caribe". Se agradece a Augusto Ricardi, coautor del capítulo III, José Luis Saldaña, autor del capítulo V, y Cecilia Vide, por su ayuda en la elaboración de las bases de datos y la revisión de este trabajo.

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

Los límites y los nombres que figuran en los mapas incluidos en este documento no implican su apoyo o aceptación oficial por las Naciones Unidas.

Publicación de las Naciones Unidas  
LC/TS.2023/37  
LC/MEX/TS.2023/5  
Distribución: L  
Copyright © Naciones Unidas, 2023  
Todos los derechos reservados  
Impreso en Naciones Unidas, Santiago  
S.23-00173

Esta publicación debe citarse como: C. Barba, "Las brechas estructurales de bienestar y la nueva ruralidad en México: diagnóstico comparativo con tres países de América Latina", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2023/37-LC/MEX/TS.2023/5), Ciudad de México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2023.

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

## Índice

Resumen .....	15
Introducción .....	17
<b>I. Estado del arte y marco teórico: brechas estructurales y nueva ruralidad en América Latina, el Caribe y México .....</b>	<b>19</b>
A. El Enfoque de las brechas estructurales.....	19
1. Brechas estructurales: más allá de la medición de la pobreza y la desigualdad.....	25
2. Origen pragmático del enfoque de las brechas estructurales .....	28
3. Antecedentes teóricos del enfoque de brechas estructurales .....	28
4. Definición de las brechas estructurales .....	29
5. Origen histórico de las brechas estructurales.....	30
6. Tipos de brechas y propuesta analítica .....	32
7. Brechas estructurales horizontales y verticales.....	33
8. La selección de las brechas estructurales, las coyunturas críticas y la cuestión social .....	35
9. La frontera entre lo rural y lo urbano .....	36
B. La teoría de la nueva ruralidad.....	36
1. La visión dicotómica .....	36
2. Un contexto de intensas transformaciones .....	37
3. La nueva ruralidad: un nuevo paradigma .....	40
4. La definición de ruralidad en México.....	43
C. El marco teórico de la investigación .....	45
<b>II. Marco metodológico.....</b>	<b>49</b>
A. El marco contextual.....	49
1. Tipos de regímenes de bienestar .....	49
2. Tipos de capitalismo .....	52
B. La nueva estructura de riesgos y la cuestión social .....	54

C.	El COVID-19 y las brechas estructurales del bienestar al desnudo.....	59
1.	Las brechas estructurales al desnudo.....	59
D.	La preselección de brechas e indicadores .....	63
E.	Estructura de determinación .....	67
F.	El análisis de las brechas verticales .....	70
1.	De la visión tradicional a la nueva ruralidad.....	70
G.	La propuesta metodológica.....	72
1.	El análisis de la ruralidad tradicional .....	72
2.	El análisis de la nueva ruralidad.....	73
<b>III.</b>	<b>Brechas de bienestar estructurales en México: comparación con la Argentina, Costa Rica y Panamá .....</b>	<b>75</b>
A.	Determinantes estructurales de las brechas del bienestar en América Latina, la Argentina, Costa Rica, México y Panamá .....	75
1.	Brechas en la evolución del PIB: las trayectorias económicas.....	76
2.	El crecimiento económico en los cuatro países .....	76
3.	Brechas en la distribución del ingreso .....	79
4.	Brechas de empleo: la informalidad laboral .....	82
5.	Brechas salariales .....	87
6.	Brechas de protección social.....	95
7.	Brechas de fiscalidad y gasto social .....	100
8.	Brechas educativas .....	109
9.	Brechas de pobreza y la pobreza extrema.....	125
10.	Brechas de cuidado.....	132
B.	Análisis coyuntural del impacto del COVID-19 en las brechas de bienestar .....	136
1.	El impacto sanitario: antecedentes de la crisis .....	136
2.	La percepción de la vulnerabilidad y el malestar social antes del COVID-19 .....	141
3.	Los impactos del COVID-19 en las brechas de bienestar .....	142
<b>IV.</b>	<b>Brechas de bienestar estructurales en México, a partir de la perspectiva de la nueva ruralidad .....</b>	<b>147</b>
A.	La ruralidad tradicional.....	148
B.	Las brechas de pobreza y bienestar entre la población indígena y no indígena .....	150
C.	La nueva ruralidad: las agroindustrias y los jornaleros agrícolas .....	157
<b>V.</b>	<b>La nueva ruralidad y las brechas estructurales en el enclave aguacatero michoacano, un estudio de caso .....</b>	<b>163</b>
A.	Aspectos conceptuales.....	165
B.	El cultivo del aguacate en Michoacán y sus impactos económico y territorial .....	167
C.	Brechas estructurales y derechos fundamentales en la nueva ruralidad.....	172
1.	Derecho al trabajo decente.....	172
2.	Derecho a la salud .....	176
3.	Derecho a la educación.....	179
4.	Derecho a una alimentación nutritiva y de calidad .....	183
5.	Derecho a una vivienda digna .....	184
<b>VI.</b>	<b>Conclusiones .....</b>	<b>187</b>
A.	Brechas generadas por las trayectorias socioeconómicas y del bienestar .....	188
1.	Brechas en el crecimiento económico.....	188
2.	Brechas en la distribución del ingreso .....	189
3.	Brechas de calidad del empleo.....	189
4.	Brechas salariales .....	189

5.	Brechas de afiliación a los sistemas de pensiones .....	190
6.	Brechas en el acceso a los sistemas de salud .....	191
7.	Brechas de fiscalidad .....	191
8.	Brechas de gasto social.....	192
9.	Brechas educativas .....	192
10.	Brechas de pobreza y pobreza extrema .....	194
11.	Brechas en la incidencia de la pobreza entre distintos grupos sociales.....	195
12.	Brechas de cuidado.....	195
B.	Brechas estructurales y de bienestar inerciales y emergentes reveladas por el COVID-19 .....	195
1.	Brechas de salud.....	195
2.	Brechas de crecimiento económico .....	196
3.	Brechas de empleo .....	196
4.	Brechas de protección social.....	196
5.	Brechas fiscales .....	196
6.	Brechas de pobreza y pobreza extrema .....	197
7.	Brechas de cohesión social .....	198
8.	Brechas de movilidad social.....	198
9.	Brechas de género y de clase en el ámbito del cuidado.....	198
10.	Brechas educativas y digitales .....	198
C.	Brechas de bienestar internas, ligadas a la ruralidad en México.....	198
1.	Brechas de bienestar relacionadas con la ruralidad tradicional .....	199
2.	Brechas de marginación social.....	199
3.	Brechas de pobreza y pobreza extrema entre la población indígena y no indígena.....	199
4.	Brechas de derechos y de acceso a servicios sociales .....	199
D.	Brechas de bienestar producto de la nueva ruralidad mexicana.....	200
1.	Brechas de la pobreza y la pobreza extrema .....	201
2.	Cambios en la subsistencia de los hogares rurales .....	201
3.	Perfil de los nuevos jornaleros .....	201
4.	Tipos de empleo y urbanización.....	201
5.	Brechas en la composición del ingreso corriente total en los ámbitos rural y urbano .....	201
6.	Brechas salariales y de bienestar en estados agroindustriales.....	202
E.	La nueva ruralidad y las brechas estructurales en el enclave aguacatero michoacano.....	202
1.	Brechas en el acceso al derecho al trabajo decente.....	203
2.	Brechas en el acceso a la salud.....	203
3.	Brechas en el acceso a la educación .....	204
4.	Derecho a una alimentación nutritiva y de calidad .....	204
5.	Derecho a una vivienda digna .....	204
<b>VII.</b>	<b>Recomendaciones .....</b>	<b>205</b>
	<b>Bibliografía.....</b>	<b>211</b>
<b>Cuadros</b>		
Cuadro 1	América Latina y el Caribe: niveles de ingreso por habitante de los países de la región, 2019 a 2020 .....	19
Cuadro 2	Países seleccionados: regímenes de bienestar (RB) latinoamericanos durante la etapa de industrialización vía sustitución de importaciones, 1940-1980 .....	22

Cuadro 3	Los capitalismos latinoamericanos en el contexto de la economía global de acuerdo con Bizberg (2019).....	24
Cuadro 4	Diferencias entre los enfoques que intentan medir pobreza, desigualdad y brechas estructurales .....	25
Cuadro 5	Brechas estructurales: económicas, socioeconómicas y de bienestar .....	32
Cuadro 6	Incorporación gradual y abierta de distintos tipos de brechas.....	33
Cuadro 7	Listado de indicadores para medir brechas estructurales verticales .....	34
Cuadro 8	El paradigma de la nueva ruralidad .....	41
Cuadro 9	México, Argentina, Costa Rica y Panamá: marcos de la comparación .....	46
Cuadro 10	Argentina, Costa Rica, México y Panamá: indicadores de herencia colonial, avance del modelo de industrialización vía sustitución de importaciones del empleo formal e informal y avance de la democracia política, 1970-1980 .....	50
Cuadro 11	Argentina, Costa Rica, México y Panamá: crecimiento, pobreza, concentración del ingreso y precariedad laboral, 1970 .....	51
Cuadro 12	Argentina, Costa Rica, México y Panamá: indicadores del impacto de la participación estatal en la redistribución del bienestar social, 1970-1980 .....	52
Cuadro 13	Argentina, Costa Rica, México y Panamá: tipos de capitalismo durante la etapa global actual.....	53
Cuadro 14	América Latina y el Caribe: trayectoria histórica de las matrices generadoras de riesgos y desigualdad sociales .....	55
Cuadro 15	Argentina, Costa Rica, México y Panamá y América Latina: brechas estructurales horizontales, brechas reveladas por el COVID-19 e indicadores sociales (2000-2020) .....	64
Cuadro 16	Derechos sociales, dimensiones e indicadores .....	167
Cuadro 17	Michoacán: agrupación en quintiles de los principales municipios con superficie cultivada de aguacate, 2020.....	169
Cuadro 18	Estados con mayores y menores remuneraciones diarias, 2019 .....	172
Cuadro 19	Distribución de la población económicamente activa, 2020.....	172
Cuadro 20	Michoacán: trabajadores subordinados y remunerados por nivel de ingresos, 2005, 2010, 2015 y 2020 .....	174
Cuadro 21	México: diferencias salariales en distintas categorías de trabajadores del aguacate (2021) .....	176
Cuadro 22	Michoacán: total de población afiliada y sin afiliación a las instituciones de salud en la región aguacatera bajo estudio.....	178
Cuadro 23	Grado promedio de escolaridad de 12 municipios aguacateros.....	181
Cuadro 24	Michoacán (México): hablantes de lengua indígena en 12 municipios aguacateros, 2010 y 2020 .....	181
Cuadro 25	México y Michoacán: gasto corriente monetario en alimentos y bebidas dentro del hogar, 2020 .....	183
Cuadro 26	Michoacán, municipios productores de aguacate: viviendas con agua entubada dentro de la vivienda, 2010 y 2020 .....	185
Cuadro 27	Michoacán: municipios con alta densidad poblacional en relación con el porcentaje de viviendas con agua entubada dentro de la vivienda, 2010 y 2020.....	185
Cuadro 28	Michoacán: características generales de las viviendas en los 24 municipios aguacateros bajo análisis, 2020 .....	186



**Gráficos**

Gráfico 1	Países seleccionados: proporción del ingreso captado por distintos estratos en países con desarrollo humano (DH) muy alto, 2010 a 2017 .....	20
Gráfico 2	Países seleccionados: proporción del ingreso captado por distintos estratos en países de América Latina con desarrollo humano (DH) alto y medio, 2010 a 2017 .....	20
Gráfico 3	Países seleccionados: índice de Gini en países con desarrollo humano muy alto, 2010 a 2017 .....	21
Gráfico 4	Países seleccionados: índice de Gini en países con desarrollo humano alto y medio en América Latina, 2010 a 2017 .....	21
Gráfico 5	América Latina: países de renta media (baja o alta), población en situación de pobreza, como porcentaje de la población total, 2018 .....	22
Gráfico 6	Mundo: población rural, 1960 a 2020 .....	38
Gráfico 7	América Latina y el Caribe: población rural como porcentaje de la población total, 1990-2020 .....	39
Gráfico 8	México: poblaciones con menos de 2.500 habitantes, 1950-2020 .....	39
Gráfico 9	México: distribución de la población ocupada rural por inserción laboral, 2000, 2006, 2012 y 2018 .....	71
Gráfico 10	América Latina y el Caribe, Argentina, Costa Rica, México y Panamá: producto interno bruto (PIB) total anual por habitante 1990-2020 .....	77
Gráfico 11	Argentina, Costa Rica, México y Panamá: tasa de crecimiento anual del PIB, 2000-2018 .....	77
Gráfico 12	Argentina, Costa Rica, México y Panamá: tasa de crecimiento promedio anual del PIB, 2003-2011 .....	78
Gráfico 13	Argentina, Costa Rica, México y Panamá: tasa de crecimiento promedio anual del PIB, 2012-2019 .....	78
Gráfico 14	Argentina, Costa Rica, México y Panamá: tasas promedio de crecimiento del PIB por habitante .....	79
Gráfico 15	Argentina, Costa Rica, México y Panamá, 2002, 2008, 2017 y 2019 .....	80
Gráfico 16	Argentina, Costa Rica, México y Panamá: participación en el ingreso total por quintiles, 2019 .....	81
Gráfico 17	América Latina (18 países): distribución del ingreso de cada fuente entre los quintiles I a III, IV y V, 2019 .....	81
Gráfico 18	América Latina, Argentina, Costa Rica, México y Panamá: asalariados urbanos en sectores de baja productividad (sector informal) del mercado del trabajo, ambos sexos, 2000-2018 .....	82
Gráfico 19	Argentina, Costa Rica, México y Panamá: ocupados urbanos en el sector informal, 2000-2018 .....	83
Gráfico 20	Argentina, Costa Rica, México y Panamá: promedio de ocupados urbanos en el sector informal, 2000 a 2018 .....	83
Gráfico 21	Argentina, Costa Rica, México y Panamá: empleo doméstico urbano en sectores de baja productividad (sector informal) del mercado de trabajo, ambos sexos, 2000 a 2018 .....	84
Gráfico 22	Argentina, Costa Rica, México y Panamá: trabajadores independientes no calificados urbanos, en sectores de baja productividad (sector informal) del mercado de trabajo, ambos sexos .....	85
Gráfico 23	México: total de ocupados urbanos en sectores de baja productividad (sector informal) del mercado de trabajo, según sexo, 2000 a 2018 .....	86

Gráfico 24	Argentina: total de ocupados urbanos en sectores de baja productividad (sector informal) del mercado de trabajo, según sexo, 2000 a 2019 .....	86
Gráfico 25	Costa Rica: total de ocupados urbanos en sectores de baja productividad (sector informal) del mercado de trabajo, según sexo, 2000-2019 .....	87
Gráfico 26	Panamá: total de ocupados urbanos en sectores de baja productividad (sector informal) del mercado de trabajo, según sexo, 2000-2019 .....	87
Gráfico 27	Argentina, Costa Rica, México y Panamá: participación salarial en el PIB, 1950 a 2012.....	88
Gráfico 28	México: evolución de la distribución funcional del ingreso, 1980-2016.....	88
Gráfico 29	Argentina, Costa Rica, México y Panamá: participación salarial en el valor agregado, 2010.....	89
Gráfico 30	México: salarios mínimos reales, 1995 a 2014 .....	90
Gráfico 31	Argentina, Costa Rica, México y Panamá: salario mínimo real, 1990 a 2018.....	90
Gráfico 32	Argentina, Costa Rica, México y Panamá: salario mínimo real promedio, 2000-2019 .....	91
Gráfico 33	Argentina, Costa Rica, México y Panamá: salario medio real anual – índice anual medio, 1999-2019 .....	91
Gráfico 34	América Latina y el Caribe (promedio simple), Argentina, Costa Rica, México y Panamá: relación de salarios urbanos entre los sexos, 2000 a 2019.....	92
Gráfico 35	Argentina: relación de los salarios urbanos entre los sexos por años de estudio aprobados, 2000-2019.....	93
Gráfico 36	Costa Rica: relación de los salarios urbanos entre los sexos por años de estudio aprobados, 2000 a 2019.....	93
Gráfico 37	México: relación de los salarios urbanos entre los sexos, por años de estudio aprobados, 2000 a 2018.....	94
Gráfico 38	Panamá: relación de los salarios urbanos entre los sexos por años de estudio aprobados, 2000-2019.....	94
Gráfico 39	América Latina: relación de los salarios urbanos entre los sexos, 2002-2019.....	95
Gráfico 40	Argentina, Costa Rica, México y Panamá: afiliación o cotización de los ocupados a los sistemas de pensiones, total y por sexos, 2019.....	95
Gráfico 41	Argentina, Costa Rica, México y Panamá: afiliación y cotización de los ocupados a los sistemas de pensiones, total, asalariados y no asalariados, 2019.....	96
Gráfico 42	Costa Rica, México y Panamá: afiliación o cotización de los ocupados a los sistemas de pensiones, total, urbana y rural, 2019 .....	96
Gráfico 43	Argentina, Costa Rica y México: afiliación o cotización de los ocupados a los sistemas de salud, total y por sexos, 2019 .....	97
Gráfico 44	Argentina, Costa Rica y México: afiliación o cotización de los ocupados a los sistemas de salud, total, asalariados y no asalariados, 2019 .....	98
Gráfico 45	Argentina, Costa Rica y México: afiliación o cotización de los ocupados a los sistemas de salud, total, urbana y rural, 2019.....	99
Gráfico 46	Argentina, Costa Rica, México y Panamá: médicos por cada 10.000 personas, 2010-2018.....	99
Gráfico 47	Argentina, Costa Rica, México y Panamá: camas de hospital por cada 10.000 personas, 2010-2018 .....	100
Gráfico 48	América Latina y el Caribe, Argentina, Costa Rica, México: ingresos tributarios como porcentaje del PIB, 1990-2018.....	101
Gráfico 49	América Latina y el Caribe, Argentina, Costa Rica, México y Panamá: ingresos impositivos por renta y ganancia de capital (ISR) como porcentaje del PIB, 1990-2018. Relativos.....	101

Gráfico 50	América Latina y el Caribe, Argentina, Costa Rica, México y Panamá: ingresos impositivos generales sobre bienes y servicios como porcentaje del PIB, 1990-2018.....	102
Gráfico 51	América Latina y el Caribe, Argentina, Costa Rica, México y Panamá: ingresos impositivos por propiedad, como porcentaje del PIB, 1990-2018. Relativos.....	103
Gráfico 52	América Latina y el Caribe, Argentina, Costa Rica, México y Panamá: contribuciones a los sistemas de seguridad social como porcentaje del PIB, 1990-2018.....	104
Gráfico 53	América Latina y el Caribe, Argentina, Costa Rica, México y Panamá: contribuciones privadas obligatorias, como porcentaje del PIB, 1994-2018 .....	105
Gráfico 54	América Latina, Argentina, Costa Rica, México y Panamá, 2000-2018.....	105
Gráfico 55	América Latina, Argentina, Costa Rica, México y Panamá: gasto social promedio, 2000-2018 .....	106
Gráfico 56	Argentina: gasto público social según función del Gobierno, 1990-2019.....	107
Gráfico 57	Costa Rica: gasto público según función del gobierno, 1993-2019.....	108
Gráfico 58	México: gasto público social, según función del gobierno, 1999-2019.....	108
Gráfico 59	Panamá: gasto público social, según función del gobierno, 2000-2017 .....	109
Gráfico 60	Argentina, Costa Rica, México y Panamá: gasto público en educación, 1980-2019.....	110
Gráfico 61	Argentina, Costa Rica, México y Panamá: tasa bruta de matrícula de nivel preprimario, 2000-2019 .....	111
Gráfico 62	Argentina, Costa Rica, México y Panamá: diferencia de la tasa bruta de matrícula de nivel preprimario entre hombres y mujeres, 2000-2019 .....	111
Gráfico 63	Argentina, Costa Rica, México y Panamá: tasa bruta de matrícula de nivel superior (terciaria), 2000-2019.....	112
Gráfico 64	Argentina, Costa Rica, México y Panamá: tasa bruta de matrícula de nivel superior, hombres (terciaria), 2000-2019 .....	113
Gráfico 65	Argentina, Costa Rica, México y Panamá: tasa bruta de matrícula de nivel superior, mujeres (terciaria), 2000-2019 .....	113
Gráfico 66	Argentina, Costa Rica, México y Panamá: diferencia de la tasa bruta de matrícula de nivel superior (terciaria) entre hombres y mujeres, 2000-2019.....	114
Gráfico 67	México: tasa bruta de matrícula de nivel preprimario y superior (terciario), 2000-2018 .....	115
Gráfico 68	Argentina: tasa bruta de matrícula de nivel preprimario y superior (terciario), 2000-2018 .....	115
Gráfico 69	Costa Rica: tasa bruta de matrícula de nivel preprimario y superior (terciario), 2000-2019 .....	116
Gráfico 70	Panamá: tasa bruta de matrícula de nivel preprimario y superior (terciario), 2000-2017.....	116
Gráfico 71	América Latina (promedio simple); Argentina, Costa Rica, México y Panamá: asistencia escolar en población de 7 a 24 años de edad, 2000-2019 .....	117
Gráfico 72	América Latina (promedio simple); Argentina, Costa Rica, México y Panamá: asistencia escolar en población de 7 a 24 años de edad, del quintil I de ingresos por habitante del hogar, 2000-2019.....	117
Gráfico 73	América Latina (promedio simple); Argentina, Costa Rica, México y Panamá: asistencia escolar en población de 7 a 24 años de edad, del quintil V de ingresos por habitante del hogar, 2000-2019 .....	118

Gráfico 74	América Latina (promedio simple); Argentina, Costa Rica, México y Panamá: diferencia de la asistencia escolar en población de 7 a 24 años de edad entre el quintil V y I de ingresos por habitante del hogar, 2000-2019 .....	118
Gráfico 75	México: asistencia escolar en población de 13 a 19 años de edad de los quintiles I y V de ingresos por habitante del hogar, 2000-2018.....	119
Gráfico 76	Argentina: asistencia escolar en población de 13 a 19 años de edad de los quintiles I y V de ingresos por habitante del hogar, 2000-2019.....	120
Gráfico 77	Costa Rica: asistencia escolar en población de 13 a 19 años de edad de los quintiles I y V de ingresos por habitante del hogar, 2000-2017 .....	120
Gráfico 78	Panamá: asistencia escolar en población de 13 a 19 años de edad de los quintiles I y V de ingresos por habitante del hogar, 2001-2019 .....	121
Gráfico 79	América Latina (promedio simple); Argentina, Costa Rica, México y Panamá: diferencia de la asistencia escolar en población de 13 a 19 años entre los quintiles V y I de ingresos por habitante del hogar, 2000-2019 .....	121
Gráfico 80	América Latina (promedio simple); Argentina, Costa Rica, México y Panamá: diferencia de la asistencia escolar en la población de 20 a 24 años de edad entre los quintiles V y I de ingresos por habitante del hogar, 2000-2019 .....	122
Gráfico 81	América Latina (promedio simple), Argentina, Costa Rica, México y Panamá: asistencia escolar en población de 20 a 24, según quintil de ingresos por habitante del hogar, 2019.....	123
Gráfico 82	América Latina (promedio simple); Argentina, Costa Rica, México y Panamá: población urbana de 15 años de edad y más, con cero a 5 años de instrucción, 2000-2019 .....	124
Gráfico 83	América Latina (promedio simple); Argentina, Costa Rica, México y Panamá: población urbana de 15 años de edad y más, con 13 años y más de instrucción, 2000-2019 .....	124
Gráfico 84	América Latina <sup>a</sup> : tasa de pobreza y pobreza extrema, 2002-2019.....	125
Gráfico 85	América Latina: tasa de pobreza y pobreza extrema, 2002-2019 .....	126
Gráfico 86	Argentina, Costa Rica, México y Panamá: estimaciones de la CEPAL de la tasa de pobreza total, 2014-2019.....	126
Gráfico 87	Argentina, Costa Rica, México y Panamá: variación de la pobreza total, 2014-2019.....	127
Gráfico 88	Argentina, Costa Rica, México y Panamá: estimaciones de la CEPAL de la tasa de pobreza extrema, 2014-2019.....	127
Gráfico 89	Argentina, Costa Rica, México y Panamá: variación de la pobreza extrema, 2014-2019.....	128
Gráfico 90	Argentina, Costa Rica, México y Panamá: variación anual del ingreso por habitante entre los hogares de menores recursos, por fuentes de ingreso, 2014 a 2019 .....	128
Gráfico 91	Argentina, Costa Rica, México y Panamá: variación anual del ingreso por habitante por salarios e ingresos por trabajo independiente entre los hogares de menores recursos, por fuentes de ingreso, 2014-2019 .....	129
Gráfico 92	Argentina, Costa Rica, México y Panamá: variación anual del ingreso por habitante por transferencias entre los hogares de menores recursos, por fuentes de ingreso, 2014-2019.....	129
Gráfico 93	América Latina (9 países): incidencia de la pobreza y la pobreza extrema, según condición étnica, 2019.....	130
Gráfico 94	América Latina (6 países): incidencia de la pobreza y la pobreza extrema, según condición racial, 2019 .....	130

Gráfico 95	América Latina (18 países): incidencia de la pobreza y la pobreza extrema, por edad, 2019.....	131
Gráfico 96	América Latina (18 países): incidencia promedio (simple) de la pobreza y la pobreza extrema, según tipo de hogar, 2019.....	131
Gráfico 97	América Latina (18 países): incidencia promedio (simple) de la pobreza y la pobreza extrema por nivel educativo del jefe de hogar, 2019.....	132
Gráfico 98	Argentina, Costa Rica, México y Panamá: tiempo invertido en tareas domésticas y trabajo de cuidado no remunerado, mujeres de 15 años o más, 2008-2018.....	133
Gráfico 99	Argentina, Costa Rica y México: valor económico del trabajo no remunerado de los hogares, 2013-2018.....	133
Gráfico 100	Costa Rica: mujeres de 20 a 59 años que se encuentran fuera del mercado de trabajo por razones familiares en 2019, según presencia de niños y niñas menores de 15 años en el hogar.....	134
Gráfico 101	Costa Rica: mujeres de 20 a 59 años que se encuentran fuera del mercado laboral por razones familiares, según quintiles de ingreso, 2019.....	134
Gráfico 102	México: ingreso de las mujeres asalariadas urbanas, de 20 a 59 años, que trabajan 35 horas o más por semana, con respecto al salario de los hombres de iguales características, según presencia de niñas y niños, 2018.....	135
Gráfico 103	Costa Rica y México: tiempo de trabajo de cuidado no remunerado de las mujeres de 15 años y más en hogares con menores de 5 a 12 años, 2014-2017.....	135
Gráfico 104	América Latina, OCDE, Argentina, Costa Rica, México y Panamá: camas de hospital por cada 1.000 habitantes, 2019.....	137
Gráfico 105	América Latina, OCDE, Argentina, Costa Rica, México y Panamá: camas de cuidado intensivo por cada 100.000 habitantes, 2019.....	137
Gráfico 106	México y OCDE: cobertura de la atención hospitalaria, 2017.....	138
Gráfico 107	México y OCDE: inversión de capital en salud, como proporción del gasto corriente en salud, 2017.....	138
Gráfico 108	América Latina, OCDE, Argentina, Costa Rica, México y Panamá: médicos por cada 1.000 habitantes, 2019.....	139
Gráfico 109	América Latina, OCDE, Argentina, Costa Rica, México y Panamá: enfermeras y enfermeros por cada 1.000 habitantes, 2019.....	139
Gráfico 110	América Latina, OCDE, Argentina, Costa Rica, México y Panamá: gasto en salud por habitante, 2019.....	140
Gráfico 111	América Latina, OCDE, Argentina, Costa Rica, México y Panamá: gastos de bolsillo como proporción del gasto en salud, 2019.....	140
Gráfico 112	Argentina, Costa Rica, México y Panamá: personas que consideran que la distribución del ingreso es injusta o muy injusta, 2013 y 2018.....	141
Gráfico 113	América Latina: personas que consideraban que sus ingresos no bastaban para cubrir sus necesidades de manera satisfactoria, 2018.....	142
Gráfico 114	México: distribución de la población indígena por tamaño de localidad, 2018.....	150
Gráfico 115	México: población en situación de pobreza, 2008-2018.....	151
Gráfico 116	México: población en situación de pobreza extrema, 2008-2018.....	152
Gráfico 117	México: indicadores de carencia social de la población no indígena, 2008-2018.....	152
Gráfico 118	México: indicadores de carencia social de la población indígena, 2008-2018.....	152
Gráfico 119	México: rezago educativo, población indígena y no indígena, 2008-2018.....	153
Gráfico 120	México: carencia de acceso a los servicios de salud, población indígena y no indígena, 2008-2018.....	153

Gráfico 121	México: carencia de acceso a la seguridad social, población indígena y no indígena, 2008-2018.....	155
Gráfico 122	México: carencia de acceso a la alimentación, población indígena y no indígena, 2008-2018.....	155
Gráfico 123	México: carencia de calidad y espacios de la vivienda, población indígena y no indígena, 2008-2018.....	156
Gráfico 124	México: carencia de acceso a servicios básicos de la vivienda, población indígena y no indígena, 2008-2018 .....	156
Gráfico 125	Estados Unidos: cuota de importaciones de bienes agrícolas comerciales mexicanos, 2010-2015.....	157
Gráfico 126	México: población en situación de pobreza, según ámbito de residencia, 2008-2018 .....	158
Gráfico 127	México: brecha de pobreza entre los ámbitos rural y urbano, 2008-2018 .....	158
Gráfico 128	México: pobreza rural, 2008-2018.....	159
Gráfico 129	México: ingreso corriente total por habitante, por fuente de ingresos en el ámbito rural, 2018 .....	160
Gráfico 130	México: distribución de la población ocupada rural, por inserción laboral, 2018 .....	160
Gráfico 131	México: carencias sociales según ámbito de residencia, 2018 .....	161
Gráfico 132	Ingreso corriente mensual promedio de hogares en México, 2020.....	164
Gráfico 133	Michoacán: superficie aguacatera sembrada y cosechada, 1980-2020.....	168
Gráfico 134	Salarios registrados en la ENOE para la categoría de trabajadores subordinados y remunerados, 2020 .....	173
Gráfico 135	Michoacán: nivel de ingresos registrado en la ENOE para la categoría de trabajadores subordinados y remunerados dentro del estado, 2005, 2010, 2015 y 2020.....	174
Gráfico 136	Michoacán: nivel de ingresos registrado en la ENOE para la categoría de trabajadores subordinados y remunerados dentro del estado, 2016-2021.....	175
Gráfico 137	México: población sin acceso a instituciones de salud, 2020 .....	177
Gráfico 138	Niveles de analfabetismo y grado promedio de escolaridad en los 24 municipios aguacateros michoacanos 2010-2020 .....	180

## Diagramas

Diagrama 1	Visión ampliada del desarrollo .....	29
Diagrama 2	Brechas estructurales .....	30
Diagrama 3	Procesos de determinación estructura.....	34
Diagrama 4	Coyunturas críticas y brechas estructurales .....	35
Diagrama 5	Estructura de determinación de las brechas de bienestar horizontales .....	68
Diagrama 6	Ejemplo de la línea de determinación socioeconómica .....	68
Diagrama 7	Otro ejemplo de la determinación de las brechas de bienestar por estructuras socioeconómicas.....	69
Diagrama 8	Ejemplo de la determinación de las brechas de bienestar por estructuras de bienestar .....	69
Diagrama 9	México: cobertura y segmentación de las instituciones de salud en el país, 2016 .....	154

**Mapas**

Mapa 1	México: distribución de la población, de acuerdo con el índice Herfindahl-Hirschman, por municipio, 2020 .....	40
Mapa 2	México: grado de marginación por entidad federativa, 2020 .....	148
Mapa 3	México: grado de marginación por municipio, 2020.....	149
Mapa 4	Michoacán: total de municipios con presencia de cultivos de aguacate, 2020 .....	168
Mapa 5	Michoacán: principales municipios productores de aguacate, 2020 .....	170
Mapa 6	Michoacán: núcleo del enclave productivo aguacatero .....	171
Mapa 7	Michoacán: población hablante de alguna lengua indígena en la franja aguacatera del estado .....	182





## Resumen

Este documento se inscribe en un proyecto más amplio cuyos dos componentes fundamentales son las brechas estructurales y la nueva ruralidad, con las que se busca contribuir a reducir la pobreza y la desigualdad social y rural en los países de renta media y renta media-alta de América Latina y el Caribe. En particular este trabajo busca generar conocimiento y proponer políticas relevantes para lograr esos objetivos en México, a partir de una perspectiva del desarrollo que considera fundamentales la dimensión distributiva y las características específicas de cada régimen de bienestar, para lo que resulta indispensable realizar comparaciones con países con niveles de ingreso por habitante semejantes para confrontar sus brechas estructurales en el acceso efectivo a derechos y sus niveles de pobreza y desigualdad.

El objetivo central de este trabajo es presentar las brechas estructurales de bienestar persistentes en México, contrastando el tamaño de su economía con el acceso efectivo a derechos y al goce de bienestar, con énfasis en las poblaciones rurales y los Pueblos Indígenas. Además, se hace una comparación con tres países con niveles de ingreso por habitante medio-altos: Argentina, Costa Rica y Panamá.



## Introducción

El objetivo de este proyecto es estudiar los obstáculos estructurales que impiden el bienestar en México y se inscribe en un proyecto más amplio<sup>1</sup> cuyos dos componentes fundamentales son la nueva ruralidad y las brechas estructurales<sup>2</sup> para reducir la pobreza y la desigualdad social y rural en los países de renta media y renta media alta<sup>3</sup> de América Latina y el Caribe.

El núcleo problemático del enfoque de las brechas de bienestar es la distancia que existe entre los ingresos por habitante de un país y su nivel de acceso y garantía de derechos sociales fundamentales. Su punto de partida es reconocer que no es apropiado utilizar la renta media para dar cuenta del desarrollo institucional en el ámbito del bienestar social<sup>4</sup>, ni para detectar los principales rezagos de cada país o establecer su nivel de desarrollo social (CEPAL, 2016a).

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

Para realizar estos objetivos este trabajo se divide en seis capítulos, además de las referencias y los anexos estadísticos y metodológicos. En el primero se presenta un breve estado del arte en relación

---

<sup>1</sup> Que busca desarrollar e implementar una estrategia de incidencia pública sobre los desafíos que estas brechas plantean a través de la producción y uso de conocimientos y estrategias de comunicación que incluyen medios de comunicación, periodismo digital, comunidades de práctica, redes sociales y encuentros nacionales y regionales. Este proyecto titulado "Nuevas narrativas para una transformación rural en América Latina es impulsado por la CEPAL (sede subregional en México) y el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) (CEPAL/FIDA, 2021).

<sup>2</sup> Estas dos categorías serán definidas más adelante.

<sup>3</sup> De acuerdo con el Banco Mundial (2021) países que se ubican en un rango de ingresos por habitante de entre 1.046 y 12.695 dólares estadounidenses al año.

<sup>4</sup> El concepto de bienestar social se refiere a la capacidad que una sociedad desarrolla, en distintos grados, para hacer frente a y gestionar una estructura de riesgos sociales, que pueden ser de clase, del curso de la vida, intergeneracionales, de género, etnia y origen racial (Barba, 2021, págs. 15-16).

con el objeto de estudio y se formula el marco teórico de la investigación. En el segundo se presenta el marco metodológico para diagnosticar las brechas estructurales tanto a nivel horizontal (entre países), como vertical (al interior de México). En el tercero se cuantifican y analizan las principales brechas persistentes en México y se comparan con las tendencias generales que prevalecen en Costa Rica, Panamá y la Argentina. En el cuarto se analizan las brechas estructurales en México, a partir de la perspectiva de la nueva ruralidad, enfatizando la situación de las poblaciones rurales y los Pueblos Indígenas y lo que ocurre en el contexto de otros gradientes de ruralidad. En el quinto se presenta un estudio de caso y se concentra en el enclave aguacatero michoacano para ilustrar de manera más profunda las características de la nueva ruralidad y sus brechas estructurales. En el sexto se presentan los resultados del diagnóstico y las propuestas de políticas que se consideran necesarias para cerrar las brechas examinadas. En el último capítulo se exponen las conclusiones y se subrayan líneas de investigación futura.

# I. Estado del arte y marco teórico: brechas estructurales y nueva ruralidad en América Latina, el Caribe y México

## A. El Enfoque de las brechas estructurales

De acuerdo con la clasificación del Banco Mundial para 2019-2020, América Latina y el Caribe se distingue por el predominio de economías con un nivel de renta media. La distribución de países de esta región fluctúa entre algunos países de ingreso mediano bajo (*lower-middle income*), un amplio conjunto de ingreso medianos altos y algunos de ingreso alto (véase el cuadro 1). Sin embargo, América Latina y el Caribe también destaca por ser la región más desigual en el mundo, lo que implica que el ingreso promedio por habitante no da cuenta de los grandes rezagos y las carencias de bienestar de las poblaciones de esta región.

**Cuadro 1**  
**América Latina y el Caribe: niveles de ingreso por habitante de los países de la región, 2019 a 2020**

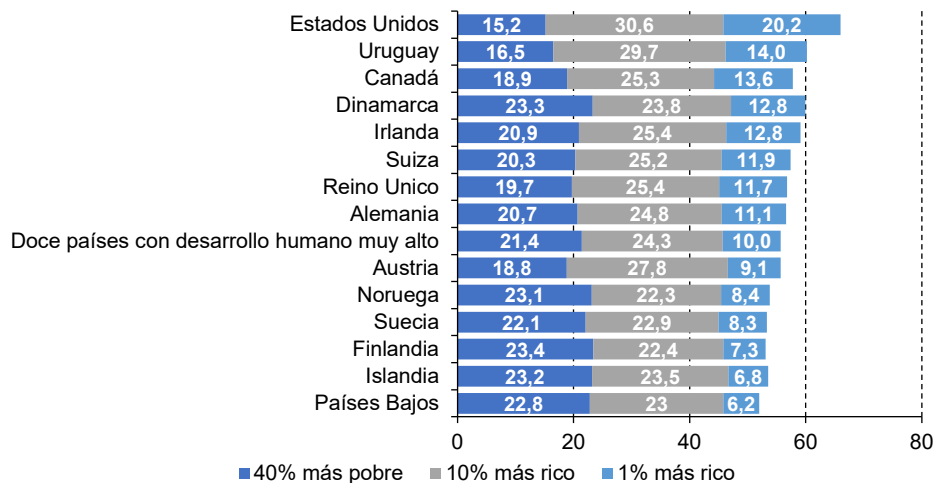
Clasificación de países por sus niveles de ingreso por habitante	Rango de ingresos por habitante anuales (en dólares)	Países
Ingreso medio bajo	1.046 a 4.095	Belice, El Salvador, Haití, Honduras y Nicaragua
Ingreso medio alto	4.096 a 12.695	Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Dominica, Ecuador, Guatemala, Guyana, Jamaica, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Santa Lucía, San Vicente y Granadinas
Ingreso alto	12.696 o más	Bahamas, Barbados, Bermuda, Chile, Puerto Rico, San Cristóbal y Nieves, Trinidad y Tabago, y Uruguay

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Banco Mundial, Banco de datos, Indicadores de desarrollo, 2021 [base de datos en línea] <https://databank.bancomundial.org/reports.aspx?source=2&series=SP.RUR.TOTL.ZS&country=>

En los primeros cuatro países clasificados por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2019) como de desarrollo humano (DH) muy alto, entre 2010 y 2017, en promedio el 40% de la población más pobre captaba el 21,4% del ingreso, el 10% más rico el 24,3% y el 1% más rico el 10% del ingreso (véase el gráfico 1). Sin embargo, en los países de América Latina considerados con

desarrollo humano alto en esos mismos años, en promedio el 40% de la población más pobre captaba el 13,1% del ingreso, el 10% más rico el 36% y el 1% más rico no se tiene información disponible, mientras que en el caso de los países de América Latina con niveles de desarrollo humano medio en promedio el 40% de la población más pobre captaba el 12,8% del ingreso<sup>5</sup> y el 10% más rico el 36,8%<sup>6</sup> (véase el gráfico 2).

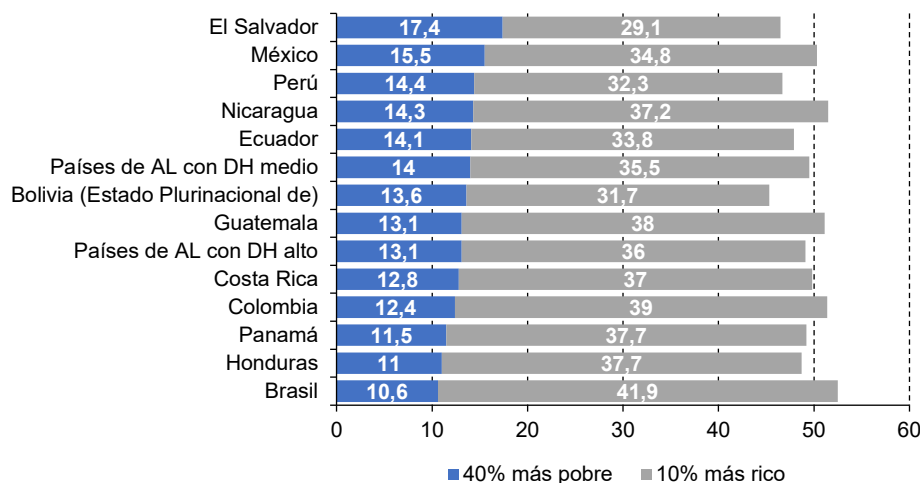
**Gráfico 1**  
Países seleccionados: proporción del ingreso captado por distintos estratos en países con desarrollo humano (DH) muy alto, 2010 a 2017<sup>a</sup>



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Informe sobre Desarrollo Humano 2019. Más allá del ingreso, más allá de los promedios, más allá del presente: desigualdades de desarrollo humano en el siglo XXI, 2019* [en línea] [https://hdr.undp.org/system/files/documents/hdr2019espdf\\_1.pdf](https://hdr.undp.org/system/files/documents/hdr2019espdf_1.pdf).

<sup>a</sup> Doce de los primeros 15 países con niveles de desarrollo muy alto son todos los considerados en el gráfico con excepción de los Estados Unidos y el Uruguay.

**Gráfico 2**  
Países seleccionados: proporción del ingreso captado por distintos estratos en países de América Latina con desarrollo humano (DH) alto y medio, 2010 a 2017



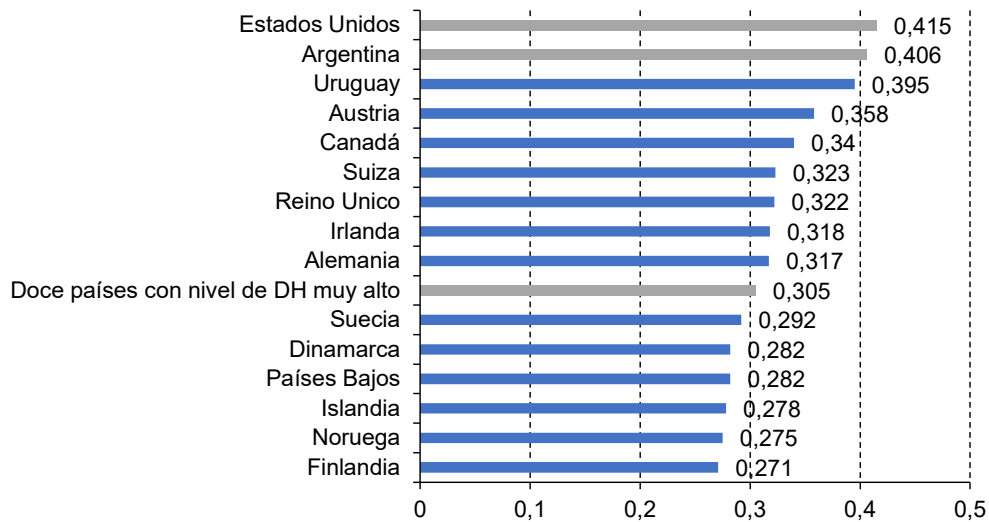
Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Informe sobre Desarrollo Humano 2019. Más allá del ingreso, más allá de los promedios, más allá del presente: desigualdades de desarrollo humano en el siglo XXI, 2019* [en línea] [https://hdr.undp.org/system/files/documents/hdr2019espdf\\_1.pdf](https://hdr.undp.org/system/files/documents/hdr2019espdf_1.pdf).

<sup>5</sup> Con la excepción de El Salvador, donde el 40% más pobre obtenía el 17,4% del ingreso (PNUD, 2019).

<sup>6</sup> Con la excepción de El Salvador, donde el 10% más rico obtenía el 29,1% del ingreso (PNUD, 2019).

Las brechas de desigualdad entre los países de desarrollo humano muy alto y los países de América Latina de desarrollo humano alto y medio pueden apreciarse también utilizando el índice de Gini. En el gráfico 3 se muestra dicho índice en el período 2010-2017 para 12 de los 15 primeros países con desarrollo humano muy alto, al igual que para los Estados Unidos y el Uruguay, que también han alcanzado ese mismo nivel de desarrollo humano. En el gráfico 4 se muestra el índice de Gini, en el mismo período, para los países de América Latina con un desarrollo humano muy alto o medio. La comparación muestra que la desigualdad es mucho mayor en América Latina que en los países con mayores niveles de desarrollo humano en el mundo.

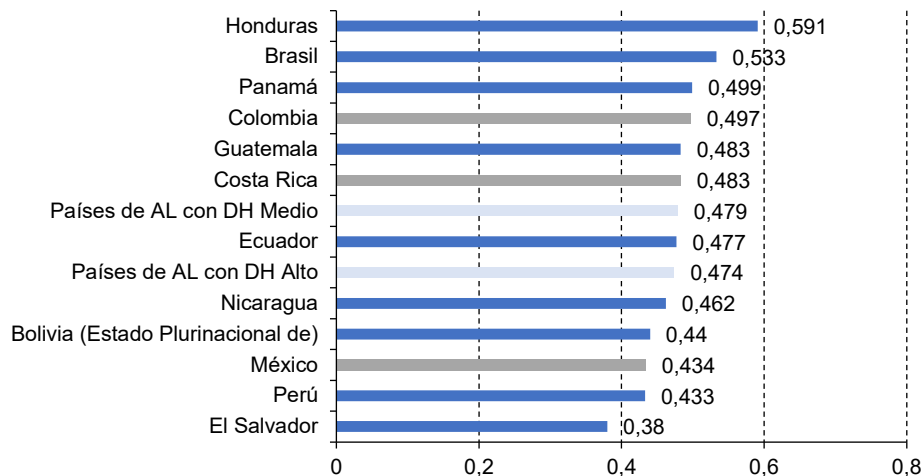
**Gráfico 3**  
Países seleccionados: índice de Gini en países con desarrollo humano muy alto, 2010 a 2017<sup>a</sup>



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Informe sobre Desarrollo Humano 2019. Más allá del ingreso, más allá de los promedios, más allá del presente: desigualdades de desarrollo humano en el siglo XXI*, 2019 [en línea] [https://hdr.undp.org/system/files/documents/hdr2019espdf\\_1.pdf](https://hdr.undp.org/system/files/documents/hdr2019espdf_1.pdf).

<sup>a</sup> Doce de los primeros 15 países con niveles de desarrollo muy alto son todos los considerados en el gráfico con excepción de los Estados Unidos y el Uruguay.

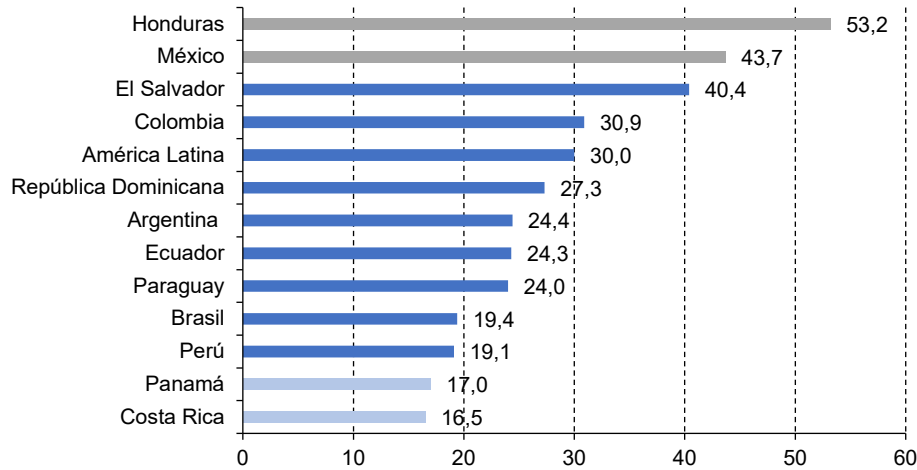
**Gráfico 4**  
Países seleccionados: índice de Gini en países con desarrollo humano alto y medio en América Latina, 2010 a 2017



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Informe sobre Desarrollo Humano 2019. Más allá del ingreso, más allá de los promedios, más allá del presente: Desigualdades de desarrollo humano en el siglo XXI*, 2019 [en línea] [http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr\\_2019\\_es.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2019_es.pdf).

En el gráfico 5 se muestra un ejemplo de la gran diversidad socioeconómica entre los países de América Latina y el Caribe de renta media; se observa que en 2018 seguía prevaleciendo una gran heterogeneidad en la tasa de pobreza que priva en estos países, que oscilaba entre el 16,5% en el caso de Costa Rica y el 53,2% en el Honduras, y tasas superiores a la media de América Latina (30%) en los casos de México, El Salvador y Colombia (con un rango comprendido entre el 30,9% y el 43,7%).

**Gráfico 5**  
**América Latina: países de renta media (baja o alta), población en situación de pobreza, como porcentaje de la población total, 2018**



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), CEPALSTAT, 2021a [base de datos en línea] <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html?theme=1&lang=es>.

Tampoco hay una relación unívoca entre el ingreso por habitante y el desarrollo institucional en el ámbito de la protección social. Los regímenes de bienestar<sup>7</sup> se construyen a lo largo de trayectorias históricas muy complejas y están marcados por constelaciones de actores, imaginarios sociales y coyunturas históricas. En el cuadro 2 se muestran los tipos de regímenes de bienestar, los arreglos institucionales y los distintos tipos de combinaciones del bienestar entre mercado, familia, Estado, organizaciones sociales<sup>8</sup> y comunidades para hacer frente a la estructura de riesgos que caracterizó a la etapa de industrialización vía sustitución de importaciones (ISI) en América Latina y el Caribe, y que en años recientes han sufrido intensos procesos de reforma (Esping-Andersen, 1999; Barba, 2021). El nivel de ingreso por habitante tampoco está relacionado unívocamente con las nuevas orientaciones del capitalismo en América Latina en el contexto de una nueva articulación con la economía global, tras el agotamiento del modelo de industrialización vía sustitución de importaciones.

**Cuadro 2**  
**Países seleccionados: regímenes de bienestar (RB) latinoamericanos durante la etapa de industrialización vía sustitución de importaciones, 1940-1980<sup>a</sup>**

Tipos	Países incluidos	Contextos históricos	Características comparadas
Universalistas	Argentina, Chile, Costa Rica y el Uruguay <sup>b</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Rápida industrialización</li> <li>Notable desarrollo del mercado laboral formal y de las organizaciones de trabajadores</li> <li>Menor presencia de población indígena o afrodescendiente</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Estados sociales que impulsaron con más fuerza la expansión y universalización de derechos sociales, ligados al empleo formal</li> <li>La política social privilegió a grupos de ingresos medios (trabajadores)</li> </ul>

<sup>7</sup> Ese concepto se refiere a la manera combinada e interdependiente como el bienestar es producido y asignado por los pilares mencionados en el texto (Esping-Andersen, 1999, págs. 34-45; Barba, 2021) y a una articulación de estas instancias con una lógica particular de política social (Esping-Andersen, 1987, págs. 6-7), que implica un conjunto de reglas históricas, prácticas sociales, instituciones e intereses estructurados en cada sociedad alrededor de la producción y distribución del bienestar (véase Barba, 2021).

<sup>8</sup> Nacionales e internacionales.



Tipos	Países incluidos	Contextos históricos	Características comparadas
		<ul style="list-style-type: none"> <li>En términos políticos, con la excepción de Costa Rica, prevalecieron gobiernos autoritarios</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>industriales, empleados públicos y miembros de las clases medias)</li> <li>Mayor despliegue institucional: sistemas universales de educación básica y sistemas de seguridad social segmentados por estatus social</li> <li>Crecimiento de la ciudadanía social, pero debilidad de las ciudadanía civil y política</li> <li>Un fuerte sesgo familiarista en el ámbito del cuidado y las labores domésticas</li> <li>Altos indicadores de empleo formal, gasto social, cobertura de la seguridad social, educación y salud</li> <li>Bajos niveles de desigualdad y pobreza</li> <li>Los mejores indicadores de calidad de vida producto de una alta cobertura de la protección social y de la ampliación de la ciudadanía social</li> </ul>
Duales industrializados	Brasil, México <sup>c</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Rápida industrialización</li> <li>Alta informalidad laboral, pero con la presencia de poderosas organizaciones obreras y de trabajadores al servicio del Estado</li> <li>Mayor presencia de población indígena o afrodescendiente y notables desigualdades heredadas de la etapa colonial</li> <li>En términos políticos, prevalecieron gobiernos autoritarios</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Como en los regímenes universalistas, los derechos sociales se concentraron en sectores formales del medio urbano</li> <li>La política social privilegió a grupos de ingresos medios (trabajadores industriales, empleados públicos y miembros de las clases medias)</li> <li>Pero los campesinos, trabajadores urbanos informales y Pueblos Indígenas o afrodescendientes quedaron al margen de las principales instituciones de bienestar</li> </ul>
Duales menos industrializados	República Bolivariana de Venezuela, Colombia y Panamá <sup>d</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Débil industrialización y continuidad del modelo exportador de productos básicos.</li> <li>Alta Informalidad laboral y baja organización obrera.</li> <li>Importante presencia de población indígena o afrodescendiente y notables desigualdades heredadas de la etapa colonial.</li> <li>En términos políticos: debilidad de la democracia, con la excepción de Panamá donde prevalecieron gobiernos autoritarios.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Menor desarrollo y más tardío de sus sistemas de seguridad social</li> <li>Crecimiento de la ciudadanía social, pero debilidad de las ciudadanía civil y política</li> <li>Indicadores intermedios en materia de desigualdad, pobreza, empleo, gasto social, cobertura de seguridad social y de educación y salud</li> <li>Niveles de vida intermedios</li> <li>Fuerte familiarismo en el campo del cuidado</li> </ul>
Excluyentes	Países de Centroamérica, el Ecuador, el Perú, el Estado Plurinacional de Bolivia y el Paraguay <sup>e</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Débil industrialización y continuidad del modelo exportador de productos básicos.</li> <li>Fuerte informalidad de los mercados laborales, ausencia de un movimiento obrero significativo.</li> </ul> <p>Población indígena mayoritaria o muy numerosa.</p> <p>Notables desigualdades heredadas de la etapa colonial</p> <p>Exclusión sociocultural muy amplia</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Sistemas de protección social muy limitados, regresivos y excluyentes (benefició solamente a pequeñas oligarquías)</li> <li>La protección social descansa en la familia y redes comunitarias (no solo en el ámbito del cuidado)</li> <li>Ausencia de desarrollo de los tres tipos de ciudadanía: civil, política y social</li> </ul>

Fuente: C. Barba, "El régimen de bienestar mexicano. Inercias, transformaciones y desafíos", *series Estudios y Perspectivas*, N° 191, México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) [en línea] [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46960/1/S2100333\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46960/1/S2100333_es.pdf) y Banco Mundial, Banco de datos, Indicadores de desarrollo, 2021 [base de datos en línea] <https://databank.bancomundial.org/reports.aspx?source=2&series=SP.RUR.TOTL.ZS&country=>

<sup>a</sup> Tipología desarrollada por Barba (2021a).

<sup>b</sup> De ese conjunto, la Argentina y Costa Rica son países de renta media alta y el Uruguay y Chile se consideran de altos ingresos.

<sup>c</sup> Los dos países son considerados de renta media alta.

<sup>d</sup> Dos de los tres países son considerados de renta media alta: Colombia y Panamá.

<sup>e</sup> El Salvador, Honduras y Nicaragua son países de renta media baja, en tanto que el Estado Plurinacional de Bolivia, el Ecuador, el Perú y el Paraguay son países de renta media alta.

**Cuadro 3**  
**Los capitalismos latinoamericanos en el contexto de la economía global de acuerdo con Bizberg (2019)**

Factores causales de cambios en los tipos de capitalismo en América Latina	Perspectivas sobre las instituciones en América Latina	Coaliciones hegemónicas y paradigmas económicos y de bienestar	Tipos de capitalismo en la etapa global en América Latina y el Caribe	Países por su nivel de ingreso por habitante
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los cambios notables en las trayectorias históricas de distintos países después del agotamiento del modelo de industrialización vía sustitución de importaciones han repercutido en la estructuración de distintos tipos de capitalismo</li> <li>• Los nuevos tipos de capitalismo dependen de tres factores:               <ul style="list-style-type: none"> <li>○ La manera como un país de inserta en la economía global</li> <li>○ La dinámica sociopolítica y la coalición hegemónica interna</li> </ul> </li> </ul>	Las instituciones son moldeadas por coaliciones sociopolíticas que impulsan las formas específicas de organización del capitalismo	El factor crucial es la orientación económica y política de la coalición que ocupa al Estado	<p>Capitalismo por subcontratación<sup>a</sup>: México, Centroamérica y la República Dominicana</p> <p>Capitalismo neodesarrollista<sup>b</sup>: Brasil, Argentina y Uruguay</p> <p>Capitalismo liberal rentista<sup>c</sup>: Chile, Colombia y Perú</p> <p>Un capitalismo rentista, pero redistributivo<sup>d</sup>: Estado Plurinacional de Bolivia, Ecuador y República Bolivariana de Venezuela</p>	<p>México y la República Dominicana: ingreso medio alto.</p> <p>Centroamérica<sup>e</sup>: ingreso medio bajo</p> <p>El Brasil y la Argentina: ingreso medio alto</p> <p>El Uruguay: ingreso alto</p> <p>Chile: ingreso alto</p> <p>Colombia y el Perú: ingreso medio alto</p> <p>Estado Plurinacional de Bolivia y el Ecuador: ingreso medio alto</p>

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de I. Bizberg, *Diversity of Capitalisms in Latin America*. Cham, Suiza, Palgrave Macmillan [en línea] [https://robertboyer.org/download/2019\\_Boyer\\_Prologue\\_DiversityOfCapitalismsInLatinA.pdf](https://robertboyer.org/download/2019_Boyer_Prologue_DiversityOfCapitalismsInLatinA.pdf), y Banco Mundial, Banco de datos, Indicadores de desarrollo, 2021b [en línea] <https://databank.bancomundial.org/reports.aspx?source=2&series=SP.RUR.TOTL.ZS&country=>.

<sup>a</sup> Características: inserción subordinada al mercado mundial, coalición social integrada por corporaciones multinacionales, grandes grupos empresariales de carácter nacional y segmentos de la clase media, sociedades poco organizadas y estados que funcionan como agentes del mercado.

<sup>b</sup> Características: modo de acumulación es más intensivo, inserción defensiva al mercado mundial, organización social corporativa, coalición social más nacionalista que incluye a grupos empresariales nacionales, clases medias y populares y además se basa en una democracia participativa, estados redistributivos.

<sup>c</sup> Mismas características que las del capitalismo por subcontratación.

<sup>d</sup> Inserción al mercado mundial semejante a la de los capitalismos por subcontratación, pero la intervención estatal es redistributiva y clientelista, la organización social se caracteriza por una fuerte presencia de movimientos sociales activos, la coalición social es populista e integra al Estado con grupos populares. El sistema político gira en torno a la participación de los movimientos sociales y tiende a una democracia delegativa.

<sup>e</sup> Con excepción de Costa Rica y Panamá.

De acuerdo con Bizberg (2019) en el contexto de la economía global el tipo de inserción de las economías de América Latina y el Caribe y las dinámicas sociopolíticas y las coaliciones sociales hegemónicas determinan las nuevas formas de organización del capitalismo en esta región. Cuatro son los tipos que se han desarrollado: el capitalismo por subcontratación, el neodesarrollista, el liberal rentista y el rentista redistributivo<sup>9</sup>.

El primero se caracteriza por una inserción subordinada al mercado mundial, coalición social integrada por corporaciones multinacionales, grandes grupos empresariales de carácter nacional y segmentos de la clase media, sociedades poco organizadas y estados que funcionan como agentes del mercado. El segundo por un modo de acumulación más intensivo, por una inserción defensiva al mercado mundial, por la continuidad de una organización social corporativa, respaldado por una coalición social más nacionalista que incluye a grupos empresariales nacionales, clases medias y populares y además se basa en una democracia participativa y en estados redistributivos. El tercero tiene las mismas características sociales que el primero, pero se basa en una economía extractivista y

<sup>9</sup> Desde la perspectiva del autor debe considerarse un tipo adicional de capitalismo en la región de carácter híbrido que incluye un predominio de servicios de alto nivel y actividades extractiva y agrícolas, tal es el caso de Panamá y el Uruguay (Barba, 2023).

exportadora de materias primas. Finalmente, el cuarto tiene las mismas características económicas que el tercero, pero es redistributiva y clientelista, su organización social se caracteriza por una fuerte presencia de movimientos sociales activos, la coalición social que respalda y promueve este modelo es populista y busca integrar al Estado con grupos populares (Bizberg, 2019).

Bizberg (2019) subraya que el factor crucial es la orientación económica y política de la coalición sociopolítica que ocupa el Estado. Como puede apreciarse, algunos países de ingreso alto (Chile y el Uruguay) han desarrollado dos tipos de capitalismo distintos y algo semejante ocurre con los países de ingreso medio alto (la Argentina, el Estado Plurinacional de Bolivia, el Brasil, Colombia, el Ecuador, México, el Perú y la República Dominicana) que participan en cuatro formas distintas de capitalismo. Mientras los países de ingreso medio bajo (Nicaragua, Guatemala, Honduras, El Salvador) se agrupan en una sola forma de capitalismo.

### 1. Brechas estructurales: más allá de la medición de la pobreza y la desigualdad

La CEPAL considera que no basta con apuntar desigualdades y niveles de pobreza para dar cuenta de la heterogeneidad regional en el ámbito del bienestar, porque los enfoques tradicionales utilizados para analizar y medir la pobreza y la desigualdad a escala nacional o internacional resultan limitados en un contexto de profundas brechas estructurales (CEPAL, 2016a). En el cuadro 4 se muestran de una manera muy esquemática las diferencias que existen en los enfoques sobre la pobreza, la desigualdad y las brechas estructurales y sus mediciones.

**Cuadro 4**  
**Diferencias entre los enfoques que intentan medir pobreza, desigualdad y brechas estructurales**

Ítem	Objetivo	Perspectivas dominantes	Algunos elementos explicativos
Pobreza	Identificar quienes son pobres <sup>a</sup> (hogares o individuos) y agregarlos en una medición a partir de distintos tipos de enfoques, entre ellos: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Umbrales mínimos de ingreso</li> <li>• pobreza multidimensional y</li> <li>• método de medición multidimensional y combinado de la pobreza<sup>b</sup></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Las líneas de pobreza (enfoque unidimensional) mide la pobreza de ingresos, usando con frecuencia una línea única de pobreza (Banco Mundial<sup>c</sup>) o utiliza canastas normativa o empíricas (alimentarias)</li> <li>• Enfoque multidimensional que consideran el desarrollo social y el bienestar<sup>d</sup> como referentes para cubrir necesidades básicas en distintos rubros: alimentos, techo, vestido, equipamiento doméstico, además de acceso a servicios públicos básicos como luz eléctrica, agua potable, instalaciones sanitarias, transporte público, educación, salud e infraestructura<sup>e</sup></li> <li>• El método de medición integrada de la pobreza combina el enfoque de las necesidades básicas insatisfechas, con la variante normativa generalizada de la línea de pobreza e incorpora un indicador de pobreza de tiempo para obtener un índice de pobreza integrado por hogar</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Incapacidad para lograr funcionamientos básicos genera pobreza<sup>f</sup></li> <li>• La pobreza es producto de la falta de acceso a derechos y oportunidades básicas<sup>g</sup></li> </ul>
Desigualdad	A partir de una perspectiva relacional y relativa <sup>h</sup> se busca dar cuenta de ventajas y desventajas sociales, producto de relaciones sociales en contextos y coyunturas particulares: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Económicas<sup>i</sup></li> </ul>	Desigualdades de ingreso, medidas a través del coeficiente de Gini <sup>m</sup> en comparación con perspectivas que consideran que las desigualdades son sistemáticas y son el resultado de normas, políticas y prácticas sociales que toleran o favorecen una distribución injusta del poder, la	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Las desigualdades de ingresos o de consumo son reflejo de la acumulación de otras desigualdades sociales como el acceso a la salud, la educación, la seguridad social, las desigualdades de género, étnicas, raciales o territoriales.</li> </ul>

Ítem	Objetivo	Perspectivas dominantes	Algunos elementos explicativos
Brechas de bienestar	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De acceso a la salud o la educación y la seguridad social</li> <li>• Verticales (entre personas<sup>l</sup>) y horizontales (entre grupos<sup>k</sup>)</li> <li>• Dar cuenta de la acumulación e interdependencia de las desigualdades<sup>l</sup></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• riqueza y otros recursos y del acceso a estos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Otros factores causales son las desigualdades de oportunidades, condiciones y resultados<sup>n</sup></li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Identificar, cuantificar y priorizar un conjunto de cuellos de botella que obstaculizan el desarrollo de los países de renta media y que constituyen un desafío para el desarrollo sostenido, incluyente y sostenible a largo plazo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Clasificación de países por niveles de ingreso por habitante en comparación con una perspectiva que considera que este enfoque es absolutamente insuficiente para revelar desigualdades y brechas de bienestar o para fijar niveles de desarrollo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los niveles de ingreso por habitante están determinados por brechas de distintos tipos: pobreza, educación, salud, ingresos, infraestructura, fiscalidad, entre otros</li> <li>• Dichas brechas a su vez son producto de desigualdades socioeconómicas, socioculturales e históricas, profundamente arraigadas, reproducidas a través de viejos patrones de distribución de la riqueza y de una cultura del privilegio muy extendida</li> <li>• Las brechas se producen entre hombres y mujeres, poblaciones rurales y urbanas, Pueblos Indígenas y no indígenas, así como entre quienes nacen en un contexto de clase que ofrece oportunidades de acceder a empleos de calidad y condiciones de bienestar económico y social y aquellos que están atrapados en círculos de pobreza y desigualdad</li> <li>• Este concepto permite articular los conceptos de pobreza, desigualdad y desarrollo económico y a partir de la teoría de la nueva ruralidad permite nuevas formas de análisis de lo rural que prestan una atención particular a las brechas territoriales</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de A. Sen, "A sociological approach to the measurement of poverty: A reply to Professor Peter Townsend", *Oxford Economic Papers*, vol. 37, N° 4, 1985 [en línea] <https://www.jstor.org/stable/2663049>; J. Roemer, *Equality of Opportunity*, Harvard, Estados Unidos, Harvard University Press, 1998; J.C. Feres y X. Mancera, "Enfoques para la medición de la pobreza: breve revisión de la literatura", *serie Estudios Estadísticos y Prospectivos* (LC/L.1479-P), N° 4, Santiago, Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) [en línea] [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4740/1/S01010056\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4740/1/S01010056_es.pdf); M. Mora, "Desigualdad social: ¿nuevos enfoques, viejos dilemas?", *Desigualdad social en América Latina*, M. Mora, J. Pérez y F. Cortés, Ciudad de México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), 2005; Organización Mundial de la Salud (OMS) "Subsanar la Desigualdad en una Generación", 2008 [en línea] [https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/69830/WHO\\_IER\\_CSDH\\_o8.1\\_spa.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/69830/WHO_IER_CSDH_o8.1_spa.pdf?sequence=1&isAllowed=y); P. Spicker, S. Álvarez y D. Gordon, *Pobreza: un glosario internacional*, Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), 2009 [en línea] <http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/clacso/crop/glosario/>; F. Stewart, "¿Por qué persisten las desigualdades de grupo? Las trampas de la desigualdad horizontal", *Teoría Económica y Desarrollo Social. Exclusión, Desigualdad y Democracia. Homenaje a Adolfo Figueroa*, Lima, Fondo Editorial, Pontificia Universidad Católica de Perú, 2010 [en línea] <https://econpapers.repec.org/bookchap/pcppucchp/lde-2010-01-10.htm>; E. Pardo Beltrán, "Diagnóstico del desarrollo" en países de renta media a partir de las brechas estructurales: el caso de América Latina y el Caribe", *serie Financiamiento para el Desarrollo*, N° 252, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2014 [en línea] <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/37048>; Naciones Unidas, *Objetivos de Desarrollo Sostenible*, 2015 [en línea] <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *El enfoque de brechas estructurales: análisis del caso de Costa Rica*, Santiago, 2016a; El Colegio de México, "Desigualdades en México/2018", México, 2018 [en línea] <https://desigualdades.colmex.mx/informe-desigualdades-2018.pdf>; J. Bolvinik y A. Damián, "Medición de la pobreza de México: análisis crítico comparativo de los diferentes métodos aplicados. Recomendaciones de buenas prácticas para la medición de la pobreza en México y América Latina", *serie Estudios y Perspectivas*, N° 183, Ciudad de México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2020 [en línea] [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45555/1/S2000335\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45555/1/S2000335_es.pdf), y Y. Gaudin y R. Pareyón, "Brechas estructurales en América Latina y el Caribe: una

perspectiva conceptual-metodológica”, *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2020/139-LC/MEX/TS.2020/36), Ciudad de México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2020 [en línea] [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46435/1/S2000836\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46435/1/S2000836_es.pdf).

<sup>a</sup> Quienes carecen de recursos y no tienen acceso a oportunidades que excluyen a individuos o grupos de los niveles mínimos deseables de bienestar.

<sup>b</sup> Propuesto por Boltvinik y Damián (2020), quienes proponen incluir tres dimensiones: ingreso o gastos de consumo, necesidades básicas insatisfechas y tiempo libre.

<sup>c</sup> El Banco Mundial mide la pobreza en todos los países del mundo usando una línea de pobreza única, expresada en dólares de paridad de poder adquisitivo.

<sup>d</sup> Se considera que una persona es pobre cuando no satisface al menos una necesidad básica. En este enfoque se utilizan indicadores compuestos de hacinamiento, vivienda inadecuada, abastecimiento inadecuado de agua, carencia de servicios sanitarios, asistencia a escuelas e indicadores indirectos de capacidad económica.

<sup>e</sup> Considera aspectos materiales (recursos, necesidades, patrones de privación), económicos (niveles de vida, desigualdad, posición económica) y sociales (clase social, ausencia de titularidades, carencia de seguridad básica, niveles de dependencia).

<sup>f</sup> Las capacidades se refieren a los grados de libertad que las personas tienen para alcanzar determinados funcionamientos, por ejemplo, estar bien nutrido, obtener un empleo y acceder a servicios de salud o educativos.

<sup>g</sup> Ligados a la agenda 2030 y los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de las Naciones Unidas.

<sup>h</sup> Las ventajas y desventajas sociales son producto de relaciones sociales en contextos y coyunturas particulares.

<sup>i</sup> Se refiere a la distribución de bienes, ingresos y rentas entre personas, al interior de un país o entre países.

<sup>j</sup> Como las desigualdades económicas.

<sup>k</sup> Que permiten indagar cómo grupos sociales de distintas características (de género, étnicas, raciales o territoriales) enfrentan brechas en resultados y oportunidades de manera diferenciada.

<sup>l</sup> Cómo distintas fuentes de desigualdad se encadenan y entrecruzan a lo largo del curso de vida de las personas.

<sup>m</sup> Este índice se deriva de la curva de Lorenz, que muestra de manera acumulada cómo se distribuye el ingreso total por quintiles de la población. Una curva de 45° implicaría una distribución igualitaria. A medida que aumenta la desigualdad la curva se desvía de la línea de igualdad y el Coeficiente de Gini equivale al área entre la curva de Lorenz y la línea de igualdad de 45° dividida por el área total debajo de esa línea. Este coeficiente toma valores entre 0 y 1, o equivale a la igualdad perfecta y 1 a una desigualdad total (todo el ingreso acumulado en una sola persona).

<sup>n</sup> Las primeras distinguen entre factores que el individuo no escoge (circunstancias) y factores que dependen de los individuos (esfuerzo) que se traducen en ventajas o desventajas en el acceso a derechos y recursos socioeconómicos para tener oportunidades de empleo o ingreso. Las segundas, subrayan factores que caracterizan a grupos sociales que aumentan o reducen sus oportunidades, como la pertenencia a grupos indígenas o afrodescendientes, el origen de clase, el grupo socioeconómico en el que ubican, el lugar de nacimiento, el territorio, el género, la familia, las características físicas heredadas. Las terceras aluden a resultados desiguales obtenidos por individuos o grupos sociales en diversos terrenos: esperanza de vida, ingresos, productividad, educación, salud, entre otras, debido a la falta de acceso a derechos humanos, civiles, políticos y a los DESC (derechos económicos, sociales y culturales).

Las mediciones de la pobreza, de las desigualdades y de las BE, aunque están interrelacionadas, tienen objetivos distintos. Con la primera se busca identificar quiénes son pobres (hogares o individuos) y agregarlos en un cálculo a partir de distintos enfoques teórico-metodológicos que compiten entre sí y proponen elementos explicativos de la pobreza. El objetivo de la segunda, a partir de una perspectiva relacional y relativa, es medir ventajas y desventajas sociales en distintos terrenos (es decir, ingreso, consumo y acceso a derechos), a partir de distintas perspectivas teóricas que analizan desigualdades individuales o grupales, verticales u horizontales, proponen distintas explicaciones de estas desigualdades y abordan procesos de acumulación e interdependencia entre ellas.

Finalmente, el enfoque de las brechas estructurales adopta una perspectiva estratégica para impulsar el desarrollo de los países de renta media y busca dar cuenta de un amplio conjunto de cuellos de botella, que pueden incluir la pobreza y distintos tipos de desigualdades, que restringen las posibilidades de lograr un crecimiento económico sostenido, incluyente y sostenible a largo plazo. Este enfoque destaca el carácter histórico de desigualdades socioeconómicas y socioculturales que se encuentran profundamente arraigadas y que generan desigualdades entre hombres y mujeres, poblaciones rurales y urbanas, indígenas o afrodescendiente y no indígenas ni afrodescendientes, que condicionan el bienestar económico y social de quienes están atrapados en círculos de pobreza y desigualdad. Como se verá más adelante, este enfoque está profundamente imbricado con la teoría de la nueva ruralidad y asume que es indispensable considerar en el análisis de dichas brechas las transformaciones experimentadas por la economía y la sociedad, particularmente en la relación que existe entre lo urbano y lo rural.

## 2. Origen pragmático del enfoque de las brechas estructurales

El enfoque de las brechas estructurales surgió como una alternativa y un complemento al criterio del ingreso por habitante empleado por el Banco Mundial para clasificar el nivel de desarrollo alcanzado por los países del orbe. Ese criterio ha sido utilizado para determinar qué países pueden acceder o no a los flujos de asistencia oficial para el desarrollo, ofrecidos por el sistema de cooperación internacional. La norma ha sido excluir a los países de renta media de dicha ayuda, lo que en el caso de América Latina y el Caribe afecta a la mayoría de los países (véase el cuadro 1). Sin embargo, el nivel de ingreso no refleja adecuadamente los niveles de desarrollo económico y social del conjunto heterogéneo de países de esta región clasificados como de renta media (véanse los gráficos 2 a 5).

El enfoque de brechas estructurales fue en principio una respuesta pragmática de la CEPAL a los países de América Latina y el Caribe que le solicitaron elaborar un conjunto de indicadores que permitiera detectar las necesidades y rezagos sociales en cada país, para evitar que el criterio de renta media fuera utilizado *a priori* como un filtro insalvable para acceder a la asistencia oficial para el desarrollo<sup>10</sup>, a pesar de que aproximadamente el 70% de la población mundial en condiciones de pobreza vive en países de renta media (CEPAL, 2016a). La CEPAL accedió a esa solicitud porque considera con razón que no se puede equiparar el nivel de ingreso de un país con su nivel de desarrollo, por eso propuso afinar la mirada y complementar ese criterio con la perspectiva de las brechas estructurales.

## 3. Antecedentes teóricos del enfoque de brechas estructurales

Dos antecedentes teóricos centrales para este enfoque son el concepto de heterogeneidad estructural<sup>11</sup> y el de dependencia, ambos desarrollado por la CEPAL durante los años cincuenta, sesenta y setenta. El primero, enmarcado en la relación centro-periferia<sup>12</sup>, a partir de una teoría estructuralista del desarrollo explicaba por qué ciertas regiones del mundo como América Latina y el Caribe se mantenían rezagadas<sup>13</sup> con respecto a otras y por qué ese rezago iba acompañado de una marcada desigualdad distributiva<sup>14</sup>. Prébisch (1949), pionero en el enfoque de la heterogeneidad estructural, consideraba que la dinámica asimétrica de innovación y generación de empleos entre el centro y la periferia es la clave para entender la persistencia de la heterogeneidad y la desigualdad extrema que distingue a esta región.

Este enfoque subraya, en el contexto de la etapa de industrialización vía sustitución de importaciones, la simultaneidad entre polarización externa e interna y entre actividades económicas modernas y atrasadas o subordinadas, entre un sector industrial no exportador modernizado y capitalista<sup>15</sup>, un sector con escalas de productividad e ingreso situadas en un nivel de subsistencia y otro más de nivel intermedio con industrias con una productividad inferior a los sectores modernos (Sunkel, 1970; Pinto, 1976).

El segundo enfoque tenía como eje la teoría de la de dependencia<sup>16</sup>, criticaba la tipología tradicional o subdesarrollado<sup>17</sup> frente a moderno porque la consideraba unívoca y simplista y proponía

<sup>10</sup> A partir de la década de 1970, América Latina y el Caribe ha perdido participación en los flujos de asistencia oficial para el desarrollo. En la actualidad los recursos emanados de la asistencia oficial para el desarrollo representan aproximadamente el 0,18 del ingreso nacional bruto de esta región, frente al 0,4% promedio que prevaleció en promedio entre 1970 y 2000 (CEPAL, 2016a).

<sup>11</sup> La heterogeneidad estructural recoge una característica de los países en desarrollo y de América Latina y el Caribe que se refieren al desequilibrio estructural que presentan en cuanto a su crecimiento sectorial, factores productivos, modos de producción y distribución de los ingresos (Rodríguez, 1998).

<sup>12</sup> Esta noción se refiere a las funciones que cumplen las economías en el mercado mundial.

<sup>13</sup> Desde el punto de vista del ingreso por habitante.

<sup>14</sup> Prébisch (1949) subrayaba que la difusión lenta y desigual del progreso técnico a escala internacional era un punto de partida obligado para explicar las diferencias en el grado de desarrollo de los países. De acuerdo con este autor, el movimiento desigual de la tecnología generaba una estructura polar: centro-periferia.

<sup>15</sup> Con niveles de productividad similares a los del complejo exportador.

<sup>16</sup> La noción de dependencia se refiere a las condiciones que determinan el funcionamiento del sistema económico y político.

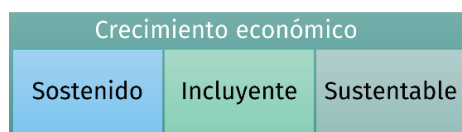
<sup>17</sup> La noción de subdesarrollo se refería a un grado de diferenciación del sistema productivo.

analizar las condiciones específicas reinantes en América Latina y el Caribe<sup>18</sup> y el tipo de integración social que implicaba la articulación entre grupos y clases nacionales e internacionales, que condiciona los procesos de desarrollo, por eso este enfoque subraya las estructuras de dominación<sup>19</sup>. Uno de sus supuestos básicos es que el modo particular de la integración de las economías nacionales al mercado internacional implica formas distintas de interrelación de los grupos sociales de cada país, entre sí y con los grupos externos, lo que significa que las dimensiones interna y externa del sistema económico se expresan en el plano social. La dependencia se refiere a una situación de dominio caracterizada por un vínculo estructural con el exterior y respaldada por acuerdos de clases y grupos sociales dominantes<sup>20</sup> con un importante componente interno (Cardoso y Faletto, 1969; 1978). Recientemente Pardo Beltrán (2012) ha subrayado el carácter multidimensional de la heterogeneidad estructural: es económica<sup>21</sup>, social<sup>22</sup>, laboral<sup>23</sup>, institucional<sup>24</sup> y territorial<sup>25</sup>.

#### 4. Definición de las brechas estructurales

Las brechas estructurales se revelan como profundas inercias históricas, ligadas a viejos patrones de distribución de la riqueza, a desigualdades de género muy arraigadas y a una cultura del privilegio que es más aguda en los países con una mayor población indígena o afrodescendiente (CEPAL, 2016b). Pardo Beltrán (2014) ha definido las brechas estructurales como un conjunto de cuellos de botella que obstaculizan el desarrollo de los países de renta media y constituyen un desafío para el desarrollo sostenido, incluyente y sostenible a largo plazo. Esta perspectiva parte de una visión ampliada del desarrollo.

Diagrama 1  
Visión ampliada del desarrollo



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de E. Pardo Beltrán, "Diagnóstico del desarrollo en países de renta media a partir de brechas estructurales: el caso de América Latina y el Caribe", *serie Financiamiento para el Desarrollo* (LC/L.3888), N° 252, Santiago, Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2014 [en línea] [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37048/1/S1420365\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37048/1/S1420365_es.pdf).

En este contexto, la CEPAL ha considerado que es necesario diagnosticar, identificar, cuantificar y priorizar esos obstáculos y cuellos de botella de largo plazo para el desarrollo. Para esta perspectiva cada brecha, por ejemplo, la de pobreza, la de educación, la de salud, la de infraestructura y la de fiscalidad, requiere una clasificación propia que refleje los niveles de desarrollo de cada país en ámbitos particulares (CEPAL, 2016a). Se puede detectar brechas en la distribución del ingreso, el patrimonio, las oportunidades y el acceso a bienes y servicios públicos y sociales, por eso este enfoque está orientado a

<sup>18</sup> Condicionantes económicas del mercado mundial, estructura del sistema productivo nacional, tipo de vinculación con el mercado externo, configuraciones de las estructuras de poder nacional y actores y procesos que presionan hacia el cambio, así como sus orientaciones y objetivos (Cardoso y Faletto, 1978).

<sup>19</sup> La idea fuerza de la teoría de la dependencia era explicar los procesos económicos como procesos sociales, donde el poder económico se expresa como dominación social y política (Cardoso y Faletto, 1978).

<sup>20</sup> Esto significa que en el proceso de desarrollo son fundamentales los vínculos con las economías centrales cuyos intereses definen las pautas fundamentales de las economías de América Latina y el Caribe. En ese sentido, la ruptura del pacto colonial y la formación de Estados nacionales implicó una reordenación de la economía y la sociedad locales.

<sup>21</sup> Es decir, diferencias en la estructura sectorial, productiva y financiera de los agentes.

<sup>22</sup> Que se expresa por ejemplo en la pobreza, la desigualdad en la distribución del ingreso, las desigualdades en el acceso a servicios sociales, la discriminación racial y de género.

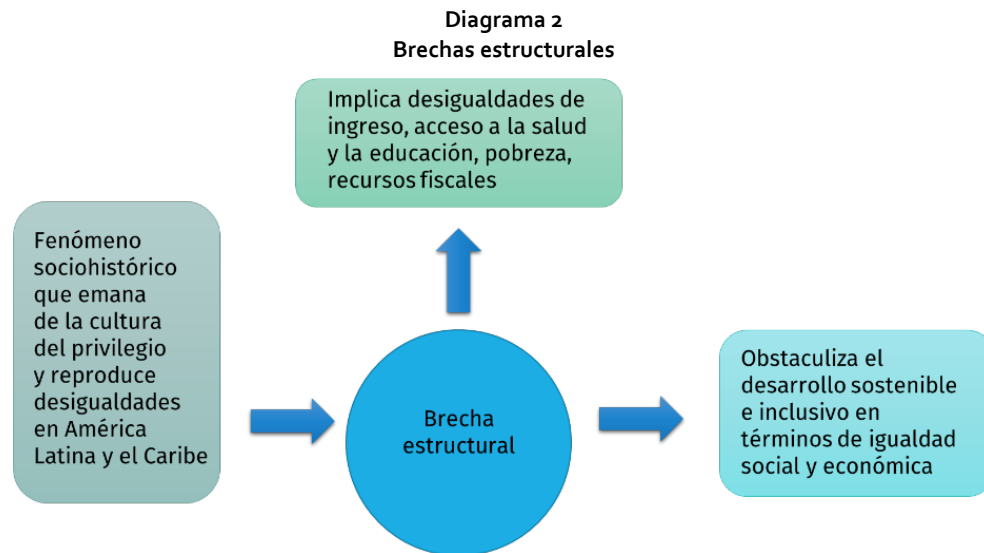
<sup>23</sup> Es decir, la desigualdad entre empleo formal e informal, por calificaciones laborales, entre los sindicalizados y no sindicalizados, entre el empleo público y el privado.

<sup>24</sup> Es decir, desigualdad en el acceso al crédito, a los sistemas de pensiones, a los sistemas de salud.

<sup>25</sup> Es decir, la segregación urbana y los contrastes entre lo rural y lo urbano.

diagnosticar los obstáculos estructurales que impiden el desarrollo productivo, sostenible e incluyente de los países de renta media (CEPAL, 2016a; Gaudin y Pareyón, 2020).

El enfoque asume una visión pragmática porque propone focalizar el diagnóstico de las brechas estructurales en las restricciones que son más importantes para el crecimiento y el desarrollo en cada caso particular (región, país, territorio), para poder establecer prioridades en las políticas, considerando las oportunidades y restricciones específicas de cada caso (Pardo Beltrán, 2012). Un elemento central en esta perspectiva es reconocer que las brechas pueden interactuar entre sí de manera dinámica y variable, en beneficios de algunos grupos sociales y en perjuicio de otros (Pardo Beltrán, 2014).



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *El enfoque de brechas estructurales: análisis del caso de Costa Rica*, Santiago, 2016a [en línea] [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40805/1/S1600998\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40805/1/S1600998_es.pdf) y Y. Gaudin y R. Pareyón (2020), "Brechas estructurales en América Latina y el Caribe: una perspectiva conceptual-metodológica", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2020/139; LC/MEX/TS.2020/36), Ciudad de México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2020 [en línea] [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46435/1/S2000836\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46435/1/S2000836_es.pdf).

## 5. Origen histórico de las brechas estructurales

El origen de las brechas estructurales es el sistema colonial que prevaleció en América Latina y el Caribe a partir del siglo XVI, que implicó el sometimiento de los Pueblos Indígenas, el despojo de sus bienes y la esclavitud de los africanos traídos por la fuerza a esta región. La sociedad colonial excluyó sistemáticamente a estas dos poblaciones y también a los afrodescendientes, a los pobres y las mujeres. Esto constituyó el fundamento sociohistórico de una cultura de privilegio, enmarcada en economías extractivas y rentistas, que arraigó en esta región las ventajas estructurales de unos grupos sobre otros, la concentración de la riqueza, del poder, el estatus y la ciudadanía de españoles y criollos y la exclusión en distintos grados del resto de la población (CEPAL, 2016a; Gaudin y Pareyón, 2020; Barba, 2019a).

Para la CEPAL (2014, 2016a y 2016b) la cultura del privilegio incorporó la desigualdad a la cultura de la sociedad y naturalizó desigualdades estructurales, prerrogativas de las que disfrutaban algunos grupos y de las que carece el resto de la sociedad. Estas asimetrías se han vuelto historia encarnada y vigente que atribuye poder, recursos, estatus, riquezas, acceso a derechos para unos y desigualdad y exclusión para otros. Esta cultura logró sobrevivir a las revoluciones de independencia del siglo XIX y los movimientos sociales, las revoluciones sociales del siglo XX, el paso de sociedades exportadoras de materias primas a sociedades industriales y más tarde a las transformaciones que ha sufrido el capitalismo en esta región durante el siglo XXI.



A este legado colonial que tiene aún consecuencias en la distribución desigual de la riqueza y el ingreso, así como en la exclusión del acceso a servicios públicos y derechos sociales de las poblaciones ya mencionadas se suman las desigualdades generadas durante la etapa de industrialización vía sustitución de importaciones. En esa etapa se constituyeron distintos tipos de regímenes de bienestar en los que el desarrollo institucional, de las formas de ciudadanía y de los derechos sociales fue heterogéneo. En términos generales, durante el siglo XX hubo mayores avances en países donde la industrialización, los mercados laborales formales y la organización de los trabajadores prosperaron más y donde la población era y es más homogénea en términos étnicos y culturales.

Los avances en los sistemas de protección y la ciudadanía social fueron menores donde la presencia de la población afrodescendiente o indígena era y es mayor y fueron aún menores donde la industrialización fue muy débil y continuó vigente el modelo de exportación de bienes primarios<sup>26</sup>. En todos los casos se registró una fuerte desigualdad de género y el predominio de una división sexual del trabajo que relegó a las mujeres a labores de cuidado y procesos reproductivos en el ámbito doméstico, que de manera sistemática se expresan en un fuerte familiarismo en el ámbito del cuidado y una profunda discriminación de las mujeres que, aunque en la actualidad se ha atenuado en algunos casos, es una característica que aún es dominante en la región (Barba, 2018, 2019 y 2021).

En los regímenes universalistas (la Argentina, Chile, Costa Rica y el Uruguay) se construyeron Estados sociales que promovieron la expansión y universalización de los derechos sociales ligados al empleo formal, aunque con la excepción de Costa Rica no fueron democráticos. En ese caso la política social favoreció a los grupos de ingreso medio<sup>27</sup>, hubo un mayor y más temprano despliegue de los servicios sociales<sup>28</sup>, de sistemas de seguridad social segmentados por estatus y por género; también se alcanzaron tasas relativamente altas de empleo formal y de gasto social, al igual que cobertura de la seguridad social, el acceso a la salud pública, a la educación, así como menores tasas de pobreza (Barba, 2018, 2019 y 2021).

En los regímenes duales (el Brasil, Colombia, México, Panamá y la República Bolivariana de Venezuela) hubo dos trayectorias y modalidades distintas, países con una rápida industrialización (el Brasil y México) y países con una débil industrialización y continuidad del modelo exportador de productos básicos (Colombia, Panamá y la República Bolivariana de Venezuela). En ambos casos se establecieron estados sociales más limitados y se registró una alta informalidad laboral. Mientras que en los primeros se establecieron poderosas organizaciones obreras y de trabajadores al servicio del Estado, en los segundos la organización de los trabajadores fue menor. En el conjunto de este tipo de regímenes de bienestar, la presencia de población indígena o afrodescendiente y de notables desigualdades heredadas de la etapa colonial continuó durante la etapa de industrialización vía sustitución de importaciones.

En términos políticos, prevalecieron gobiernos autoritarios o democracias débiles, los derechos sociales se concentraron en sectores formales del medio urbano y la política social privilegió a grupos de ingresos medios (trabajadores industriales, empleados públicos y miembros de las clases medias). Mientras esto ocurría, los campesinos, trabajadores urbanos informales y Pueblos Indígenas o afrodescendientes quedaron al margen de las principales instituciones de bienestar. En estos regímenes la construcción de los sistemas de seguridad social fue más tardía y fue más reducida su cobertura, por consiguiente la ciudadanía social solo alcanzó a sectores medios y los indicadores de desigualdad, pobreza, empleo, gasto social, cobertura de seguridad social y de los sistemas educativos y de salud se situaron sistemáticamente por debajo de los regímenes universalistas (Barba, 2018, 2019 y 2021).

---

<sup>26</sup> Una excepción es Costa Rica. Véase el cuadro 2 para una revisión cuidadosa de los tipos de regímenes de bienestar desarrollados en el siglo XX y de sus características.

<sup>27</sup> Trabajadores formales de la industria, empleados públicos y miembros de las clases medias (véase el cuadro 2).

<sup>28</sup> De educación y salud pública.

En los regímenes excluyentes (países de Centroamérica<sup>29</sup>, el Estado Plurinacional de Bolivia, el Ecuador, el Perú y Paraguay, entre otros) los procesos de industrialización fueron aún más débiles que en los regímenes duales y más acusada la continuidad del modelo exportador de bienes primarios a lo largo del siglo XX. En este caso prevaleció una aguda informalidad en los mercados laborales y fue aún más significativa la ausencia de un movimiento obrero organizado, al igual que la presencia de una población indígena mayoritaria o muy numerosa, que se tradujo en la continuidad de desigualdades y en un proceso de exclusión sociocultural heredados de la etapa colonial. En este tipo de regímenes la construcción de sistemas de protección social fue muy tardía, limitada, regresiva y excluyente<sup>30</sup>, y la protección social tendió a descansar en la familia y en redes comunitarias<sup>31</sup>, por lo que las carencias en el desarrollo de los tres tipos de ciudadanía (civil, política y social y de los derechos sociales, económicos y culturales) son las mayores de la región (Barba, 2018, 2019 y 2021).

En el enfoque de las brechas estructurales se considera que las desigualdades estructurales heredadas entre los siglos XVI y XX se han institucionalizado y se reproducen sistemáticamente a través de mecanismos como el acceso al bienestar, la fiscalidad, la apropiación de rentas, la movilidad social intergeneracional, la segregación territorial de acuerdo con factores de clase, étnicos o de género (Gaudin y Pareyón, 2020). El enfoque de las brechas estructurales retoma pues la idea de la existencia de brechas, de desequilibrios y disparidades internas estructurales en distintos ámbitos. En el núcleo de esta perspectiva está la distinción entre crecimiento económico, entendido como crecimiento del producto interno bruto y de los ingresos por habitante, y el concepto de desarrollo que implica un aumento del bienestar social y una mayor homogeneidad productiva y socioeconómica (Gaudin y Pareyón, 2020).

**Cuadro 5**  
**Brechas estructurales: económicas, socioeconómicas y de bienestar**

Tipos de brechas	Tipos de aspectos a considerar
Económicas	La fiscalidad, la productividad, el ingreso, la distribución del ingreso y de la riqueza
Socioeconómicas	La formalidad, informalidad y la precarización del empleo, los salarios Las formas de representación de los trabajadores
De bienestar	El acceso a los sistemas de salud, educación y seguridad social El familiarismo o la desfamiliarización del cuidado

Fuente: Elaboración propia.

Para la perspectiva de las brechas estructurales es indispensable abordar las heterogeneidades económico-productivas, sociales y políticas que caracterizan a distintos países de América Latina y el Caribe porque el carácter multidimensional del proceso de desarrollo obliga a priorizar los cuellos de botella que impiden un crecimiento económico a largo plazo que logre ser inclusivo en términos sociales y sostenible a lo largo del tiempo y sustentable en términos ecológicos, lo que permite destacar los retos específicos y las condiciones particulares que enfrenta cada país en la región (CEPAL, 2016a y 2016b).

## 6. Tipos de brechas y propuesta analítica

La CEPAL (2012) propuso un conjunto de 11 brechas, algunas de carácter económico, otras de carácter socioeconómico y otras de bienestar (véase el cuadro 6). Sin embargo, desde entonces quedó claro que esto solo era un punto de partida, un conjunto de criterios de referencia para el análisis, enmarcado en una perspectiva flexible que podría incorporar otras brechas o concentrarse solo en un grupo específico de ellas, porque su relevancia puede variar de un país a otro<sup>32</sup>, en función del objetivo central del enfoque. Ello explica que otras brechas se hayan integrado a este enfoque, una de carácter socioeconómico, la de activos, y dos de bienestar social: la étnica y la racial y la de bienes públicos (CEPAL, 2016a; Gaudin y Pareyón, 2020).

<sup>29</sup> Con excepción de Costa Rica y Panamá.

<sup>30</sup> Solo benefició solamente a pequeñas oligarquías.

<sup>31</sup> Y no solo en el ámbito del cuidado.

<sup>32</sup> El ordenamiento de países puede cambiar de una brecha a otra, no hay un criterio establecido *a priori*.

**Cuadro 6**  
**Incorporación gradual y abierta de distintos tipos de brechas**

Tipos de brechas estructurales	Las primeras 11 brechas	Brechas introducidas posteriormente
Económicas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De ingreso por habitante</li> <li>• De inversión y ahorro<sup>a</sup></li> <li>• De productividad e innovación<sup>b</sup></li> <li>• De infraestructura<sup>c</sup></li> <li>• De fiscalidad<sup>d</sup></li> </ul>	
Socioeconómicas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De desigualdad del ingreso<sup>e</sup></li> <li>• De pobreza<sup>f</sup></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De activos<sup>k</sup></li> </ul>
De bienestar social	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De educación<sup>g</sup></li> <li>• De Salud<sup>h</sup></li> <li>• De Género<sup>i</sup></li> <li>• Medioambientales<sup>j</sup></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Étnicas y raciales<sup>l</sup></li> <li>• De bienes públicos<sup>m</sup></li> </ul>

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *El enfoque de brechas estructurales: análisis del caso de Costa Rica* (LC/L.4265), Santiago, 2016a [en línea] [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40805/1/S1600998\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40805/1/S1600998_es.pdf) y Y. Gaudin y R. Pareyón, "Brechas estructurales en América Latina y el Caribe: una perspectiva conceptual-metodológica", cuadro 2, *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2020/139; LC/MEX/TS.2020/36), Ciudad de México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2020 [en línea] [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46435/1/S2000836\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46435/1/S2000836_es.pdf).

<sup>a</sup> Desigualdades en la capacidad de ahorro e inversión entre grupos de población y empresas, producto de restricciones financieras y de inversión.

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

<sup>c</sup> Acceso diferenciado a la infraestructura por grupos de población.

<sup>d</sup> Eficacia de la carga impositiva para modernizar las estructuras productivas y lograr una mayor igualdad social.

<sup>e</sup> La desigualdad del ingreso percibido por trabajadores independientes y asalariados, en términos coyunturales y estructurales.

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

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

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

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

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

<sup>k</sup> Diferencia en el acceso a capital social, económico, cultural, simbólico entre personas y grupos de población.

<sup>l</sup> Desigualdades en el acceso a educación, salud, empleo, protección social atribuibles a desigualdades a cuestiones étnicas o raciales.

<sup>m</sup> Desigualdades en el acceso y la calidad de bienes y servicios públicos entre grupos de población y áreas geográficas.

## 7. Brechas estructurales horizontales y verticales

Las brechas estructurales pueden ser más o menos profundas entre distintos países o dentro de un país y pueden interrelacionarse<sup>33</sup>. Por ello, para esta perspectiva es necesario realizar un análisis horizontal de las brechas (entre países) y un análisis vertical de las mismas (dentro de los países). Esta bifurcación analítica permite proponer dos tipos distintos de brechas: las horizontales, que miden la amplitud de las desigualdades entre países o grupos de países, y las verticales, que miden las desigualdades y la amplitud de las disparidades estructurales dentro de un país, entre lo urbano y lo rural (y sus gradaciones) o entre regiones (Gaudin y Pareyón, 2020).

Cada tipo de brecha puede ser medido a través del empleo de indicadores. En el caso de las brechas horizontales es indispensable utilizar los mismos indicadores sean cualitativos, cuantitativos o compuestos para comparar entre países, para lo que es fundamental la generación sistemática de información por parte de los organismos internacionales. En el caso de las brechas verticales, dada la heterogeneidad estructural se requiere desagregar los indicadores entre, por ejemplo, lo rural y lo urbano, pequeñas y grandes empresas, hombres y mujeres, lo indígena o afrodescendiente y lo no indígena ni afrodescendiente, el empleo formal y el informal (Gaudin y Pareyón, 2020). Gaudin y Pareyón (2020) recogen de Tezanos (2012) una serie de indicadores que son apropiados no solo para medir brechas verticales sino para dar cuenta de su evolución a lo largo del tiempo con el fin de determinar si se redujeron o se ampliaron, aunque no son los únicos posibles (véase el cuadro 7).

<sup>33</sup> De acuerdo con la CEPAL (2012) los países de renta media no ocupan un lugar simétrico en los distintos tipos de brechas. Por ejemplo, en una clasificación elaborada por la CEPAL en 2012 (pág. 26) México mostraba la menor brecha de ingreso por habitante; se encontraba a la mitad de la clasificación en la brecha de desigualdad; se situaba en el 5º mejor lugar en la brecha de pobreza, pero estaba casi en la media en la brecha de educación y por debajo de esta en salud y aún más abajo en fiscalidad.

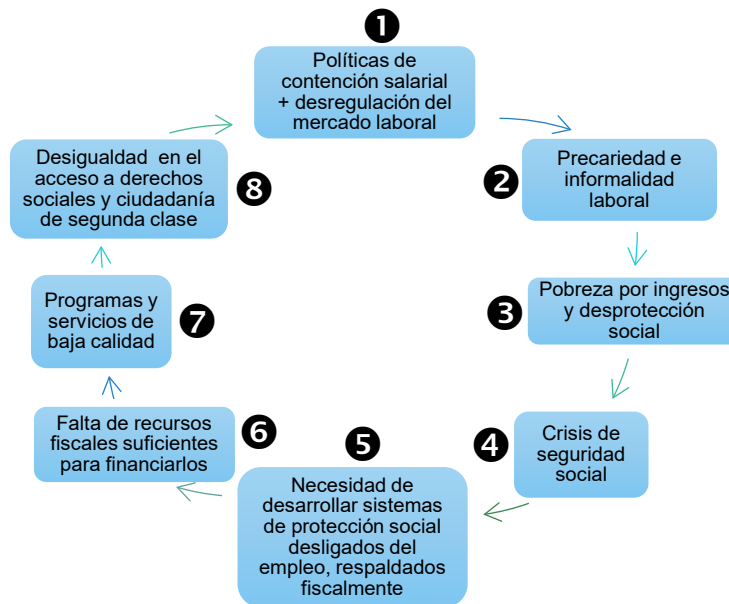
**Cuadro 7**  
**Listado de indicadores para medir brechas estructurales verticales**

Tipo de brecha	Indicadores
Ingreso por habitante	• PIB por habitante (en PPA)
Pobreza	• Tasa de pobreza
Inversión y ahorro	• Formación bruta de capital fijo (en porcentajes del PIB) • Ahorro interno bruto (en porcentajes del PIB)
Productividad e innovación	• PIB por persona empleada (en PPP) • Artículos académicos (por cada millón de habitantes)
Infraestructura	• Índice de desempeño logístico
Educación	• Número promedio de años de escolaridad
Salud	• Esperanza de vida al nacer
Fiscalidad	• Capacidad neta de financiamiento/necesidades • Ingreso del gobierno (en porcentajes del PIB)
Género	• Índice de desigualdad de género
Medio ambiente	• Tasa de cambio de las áreas forestales
Desigualdades étnicas	• PIB por habitante de la población indígena y afrodescendiente (en PPA)
Bienes públicos y sociales	• Transferencias sociales (en porcentajes del PIB)

Fuente: Y. Gaudin y R. Pareyón, "Brechas estructurales en América Latina y el Caribe: una perspectiva conceptual-metodológica", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2020/139; LC/MEX/TS.2020/36), Ciudad de México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2020, cuadro 4 [en línea] [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46435/1/S2000836\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46435/1/S2000836_es.pdf).

En el enfoque de las brechas estructurales se suele utilizar un árbol de decisión para responder preguntas sobre los dos principales factores causales por detrás de una brecha específica. Cada uno de estos factores se subdivide en otros dos y así se continúa de manera sucesiva para que los nodos identificados se vayan desagregando hasta tener una visión compleja (Pardo Beltrán, 2012). Más allá de la utilidad de este diagrama dicotómico, un elemento central en el marco analítico de las restricciones al desarrollo es la perspectiva del segundo mejor y la reforma parcial, que se refiere a limitaciones de información y de recursos para reducir las brechas, que sobre todo expresa una visión flexible en esta clase de diagnósticos e implica identificar las brechas que más limitan el desarrollo y la inclusión social en un país, sus dimensiones y principales determinantes (CEPAL, 2016a). Un ejemplo de este tipo de camino crítico se muestra en el diagrama 3.

**Diagrama 3**  
**Procesos de determinación estructural**



Fuente: Elaboración propia.

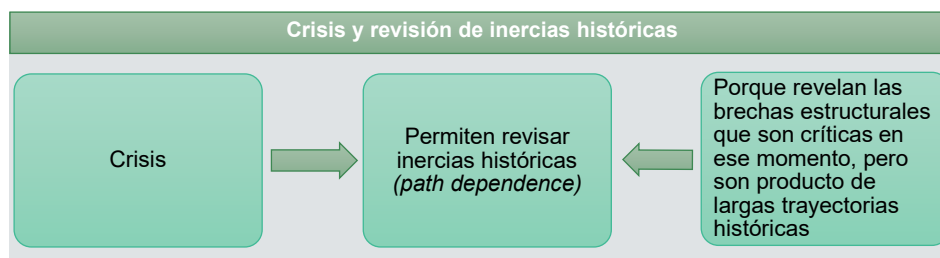
## 8. La selección de las brechas estructurales, las coyunturas críticas y la cuestión social

La determinación de cuáles brechas de bienestar verticales y horizontales deben abordarse en un caso concreto no depende solo de una decisión técnica o analítica. En el caso particular de las brechas estructurales una noción fundamental es la cuestión social, un horizonte simbólico donde se construyen paradigmas de bienestar, ligados a enfoques teóricos, que buscan incidir en el cambio social en coyunturas críticas. La cuestión social se define como un ensamble de conceptualizaciones teóricas y técnicas, discursos sociopolíticos y socioeconómicos e imaginarios sociales que se articulan alrededor de la definición de los riesgos sociales<sup>34</sup> que se considera necesario enfrentar y de las estrategias y políticas que se conciben como socialmente pertinentes (Barba, 2020).

Por ello, la cuestión social constituye un horizonte simbólico que influye en las concepciones y prácticas de los actores sociales interesados en transformar la sociedad. De manera sobresaliente, dicho horizonte es relevante en la selección de los problemas que se consideran prioritarios, así como en la elección de los mecanismos que se juzgan pertinentes para superarlos. Por ello, la cuestión social influye en los objetivos y alcances de las políticas y estrategias de los actores sociales y los gobiernos. Ese es justamente el carácter del enfoque de las brechas estructurales (Barba, 2010).

Un aspecto particularmente relevante para la transformación de la cuestión social y en este caso para seleccionar las brechas estructurales son las crisis, porque exigen modificaciones de distinta envergadura que dependen del grado de inadecuación conceptual, institucional o práctica que pueda detectarse<sup>35</sup> y de una intensa competencia ideológica acerca de lo que se considera pertinente<sup>36</sup> (Esping-Andersen, 2002). El punto fundamental es que, cuando se producen coyunturas críticas, influyen en la redefinición de la cuestión social y se abre una etapa en la que los conflictos conceptuales son fundamentales y los cambios de ruta favorecen el surgimiento de nuevos paradigmas, nuevas articulaciones institucionales y nuevas políticas.

**Diagrama 4**  
Coyunturas críticas y brechas estructurales



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de C. Barba, "El régimen de bienestar mexicano. Inercias, transformaciones y desafíos", *serie Estudios y Perspectivas*, N° 191, Ciudad de México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2021 [en línea] [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46960/1/S2100333\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46960/1/S2100333_es.pdf).

En este tipo de coyunturas los paradigmas de bienestar y las coaliciones sociales dominantes pueden ser reemplazados porque la cuestión social se transforma y siempre supone una revisión de algunos aspectos producto de la trayectoria histórica de un país<sup>37</sup> (Pierson, 2000; Pierson y Skocpol, 2008). El cambio social exige la presencia no solo de actores colectivos que lo impulsen, sino de nuevas

<sup>34</sup> De clase, intergeneracionales, a lo largo del curso de la vida, étnicos, de género.

<sup>35</sup> Por supuesto, el grado de inadecuación es variable y en consecuencia la necesidad de reformas y la profundidad que éstas pueden asumir es igualmente variable.

<sup>36</sup> En cada caso el tipo de reformas que es posible implementar está fuertemente condicionado por las inercias institucionales desarrolladas durante las trayectorias históricas de cada régimen.

<sup>37</sup> La consolidación de nuevos arreglos institucionales implica hacer frente a poderosas inercias históricas que favorecen los intereses de unos actores sobre los de otros, sustentados en una distribución desigual de poder (Pierson y Skocpol, 2008, pág. 14).

ideas que orientan su acción<sup>38</sup> (Bourdieu, 1988) y ese es justamente el propósito del enfoque de las brechas estructurales, no solo detectar los obstáculos al desarrollo sino buscar la manera de sortearlos. Por ello, para definir qué brechas estructurales analizar, deben considerarse las coyunturas críticas como factores cruciales porque revelan cuáles son las brechas estructurales que es más urgente atender, como ocurre en estos momentos a escala global, en América Latina y el Caribe y en México como producto del COVID-19.

## 9. La frontera entre lo rural y lo urbano

En el caso de las brechas verticales es crucial determinar la interdependencia sistémica entre distintos tipos de brechas. Un ejemplo es considerar en qué medida las brechas de salud condicionan o son condicionadas por la desigualdad en la distribución del ingreso o las tasas de pobreza. Un recurso técnico muy eficaz para dar cuenta de este tipo de brechas es el uso de mapas. Pero un tema de mucho mayor envergadura es el de la necesidad de utilizar gradientes y no dicotomías, lo que introduce un aspecto central en este trabajo: la nueva ruralidad.

Como señalan Driven y Candia (2019), la definición de la frontera entre lo rural y lo urbano no es neutra. Los usos de las estadísticas urbano-rurales son determinantes para asignar recursos públicos en diversos campos, entre otros, los proyectos de inversión, las transferencias de ingreso, los salarios de empleados en servicios sociales, las políticas de ordenamiento y planificación territorial, así como las reglas electorales (Dirven y otros, 2011). Por eso es muy importante revisar si las definiciones y mediciones clásicas de lo rural, que continúan utilizando en América Latina y el Caribe y en México, son las más adecuadas.

## B. La teoría de la nueva ruralidad

### 1. La visión dicotómica

Hasta la década de 1990, en América Latina y el Caribe, en México y en la mayoría de los países del mundo prevaleció una visión urbana y dicotómica sobre lo rural, que lo subestimaba y lo concebía como lo no urbano, como lo residual. Las dicotomías y simplificaciones son múltiples: lo tradicional frente a lo moderno, lo atrasado o arcaico frente a lo desarrollado, lo apartado frente a lo continuo, lo agrícola o agropecuario frente a los servicios y la industria, la pobreza frente a la movilidad social, lo despoblado frente a lo ciudadano, los habitantes rezagados y con bajos niveles educativos frente a los cosmopolitas, la expulsión frente a la atracción de población (Gaudin 2019; Dirven y otros, 2011; Rodríguez y Saborío, 2008; Chomitz y otros, 2005). Frente a estos prejuicios y otros, se ha desarrollado la teoría de la nueva ruralidad que propone nuevos conceptos, mediciones y formas de análisis de lo rural, considerada como una realidad territorial compleja y cambiante. Esto implica romper con una visión esencialista de lo rural y considerar las transformaciones ocurridas en ese ámbito a lo largo de décadas.

En la década de 1990 empezó a desplegarse una visión crítica de la perspectiva convencional, que subraya la diversificación de la estructura productiva, una mayor integración entre lo rural y lo urbano, la transformación en los estilos de vida y los valores que se solían atribuir al ámbito rural, la descentralización de la política encaminada a empoderar instancias locales y regionales y el peso cada vez mayor de lo rural no agrícola y la necesidad de enfocar lo rural a través de la construcción de gradientes en lugar de dicotomías (Rodríguez y Saborío, 2008; Chomitz y otros, 2005). A pesar de ello, la dicotomía urbano-rural continuó siendo el eje de los sistemas de información de los países de la región, lo que sin duda ha afectado la conceptualización, el diseño y la aplicación de las políticas

---

<sup>38</sup> Bourdieu señala que, en el mundo social, en campos específicos, es necesario cambiar las representaciones sobre las realidades sociales para lograr transformarlas, porque los sistemas simbólicos son parte de esa realidad, no solo la reflejan, sino que la construyen, reproducen y también pueden contribuir a transformarla (Bourdieu, 1988).

públicas. Como señalan Chomitz y otros (2005), la percepción de América Latina como un continente 75% urbano es un error producto de la tendencia de los censos a clasificar como urbanos pequeños asentamientos<sup>39</sup> si estos cuentan con servicios e infraestructura de carácter básico.

La tendencia ha sido utilizar el tamaño de las poblaciones, típicamente de 1.500 a 2.500 personas y criterios político-administrativos, por ejemplo, para definir como urbanas a las cabeceras municipales o aquellas localidades que cuentan con infraestructura como caminos pavimentados, iluminación pública y servicios educativos y de salud básicos (Chomitz y otros, 2005). Estos criterios tienden a ser heterogéneos y arbitrarios e impiden realizar comparaciones internacionales o entre las brechas estructurales y desigualdades entre zonas urbanas y rurales (Dirven y otros, 2011; Rodríguez y Saborío, 2008).

Las variaciones en los umbrales poblacionales utilizados para definir la ruralidad son notables. Mientras que en Cuba el umbral es de 500 habitantes, en la Argentina, Guatemala y Honduras es de 2.000, y en México, Puerto Rico y la República Bolivariana de Venezuela es de 2.500 habitantes. En el caso de México el criterio que continúa siendo utilizado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) fue establecido en 1930 (Dirven y otros, 2011). De acuerdo con Rodríguez y Saborío (2008) la tendencia ha sido mantener esas definiciones de ruralidad y rechazar cambios metodológicos para lograr una comparabilidad a lo largo del tiempo, lo que ha repercutido en la imposibilidad de realizar comparaciones internacionales porque no hay criterios comunes para definir lo rural y lo urbano, lo que ha implicado una desafortunada inercia histórica.

## 2. Un contexto de intensas transformaciones

A partir de la década de 2000 se han publicado numerosos trabajos sobre la nueva ruralidad en América Latina y México. Destacan entre ellos los de Soloaga, Plassot y Reyes (2021), Driven y Candia (2020), Gaudin (2019), FAO (2018) y Dirven y otros (2011). Estos autores coinciden en subrayar un sesgo en la definición de lo rural y en el diseño y aplicación de políticas dirigidas a este ámbito. El paradigma de la nueva ruralidad subraya cambios importantes a escala sectorial, demográfica y territorial. En el ámbito sectorial sobresale la pérdida de importancia del empleo y el valor agregado agropecuario en las actividades económicas rurales, una mayor interdependencia entre el sector agropecuario y otros sectores de la economía, los encadenamientos productivos y en algunos casos mayores escalas productivas, así como una importancia creciente de los procesos de aprendizaje e innovación en la economía rural.

De acuerdo con Rodríguez y Saborío (2008) se ha diversificado la estructura productiva, ya no prevalecen de manera exclusiva las actividades agropecuarias, se ha producido una integración mayor entre lo rural y lo urbano, se han transformado en distintos grados los estilos tradicionales de vida rural, por lo que es un error considerar que lo moderno es exclusivo de lo urbano; la política se ha descentralizado para empoderar a las instancias locales y regionales. Kay (2009) subraya que dos quintas partes de la población rural de América Latina trabajan en el sector servicios, en un contexto el que el trabajo rural, como ha ocurrido con el trabajo urbano, se ha flexibilizado como producto de la mecanización de las explotaciones agrícolas, lo que ha provocado que los empleos agrícolas hayan disminuido y que los que están disponibles tiendan a ser temporales y flexibles.

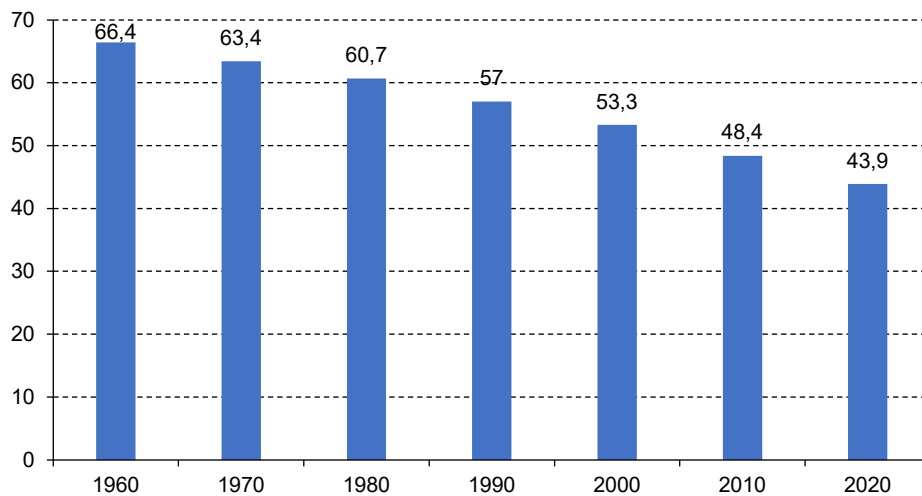
En México la distribución de la población ocupada rural por tipo de inserción laboral entre 2000 y 2018 sufrió cambios notables. El porcentaje de asalariados pasó del 46,6% en 2000 al 56% en 2018, pero los asalariados en el sector privado agrícola disminuyeron del 22% en el primer año al 17,3% en el segundo; los trabajadores por cuenta propia y familiares no remunerados disminuyeron en ese período del 48,8% al 30,4%, pero esa reducción fue aún más notable en la agricultura donde este tipo de trabajadores pasaron del 31,9% al 18,9% (CEPAL, 2021a).

---

<sup>39</sup> En algunos países con poblaciones menores a 2.000 habitantes Chomitz y otros (2005).

También hay que considerar los cambios demográficos en las zonas rurales, como la reducción de la población, los desplazamientos de la población por distintas razones y los cambios en la distancia a los centros urbanos. Finalmente, a escala territorial se observan transformaciones en la percepción de lo rural, una creciente valorización de recursos locales, cambios en la estructura productiva que han incidido en una reorganización del espacio y los territorios, nuevos actores y formas de coordinación, y una creciente interacción con los espacios urbanos. De acuerdo con el Banco Mundial (2021) la población rural como porcentaje de la población rural en el mundo disminuyó de manera consistente entre 1960 y 2020, pasando del 66,4% en 1960 al 60,7 en 1980. La cifra fue del 55,3% en 2000 y a partir de 2010 representa menos de la mitad de la población mundial (48,4%), hasta llegar a 43,9% en 2020 (véase el gráfico 6).

**Gráfico 6**  
**Mundo: población rural<sup>a</sup>, 1960 a 2020**  
*(Como porcentaje de la población total)*



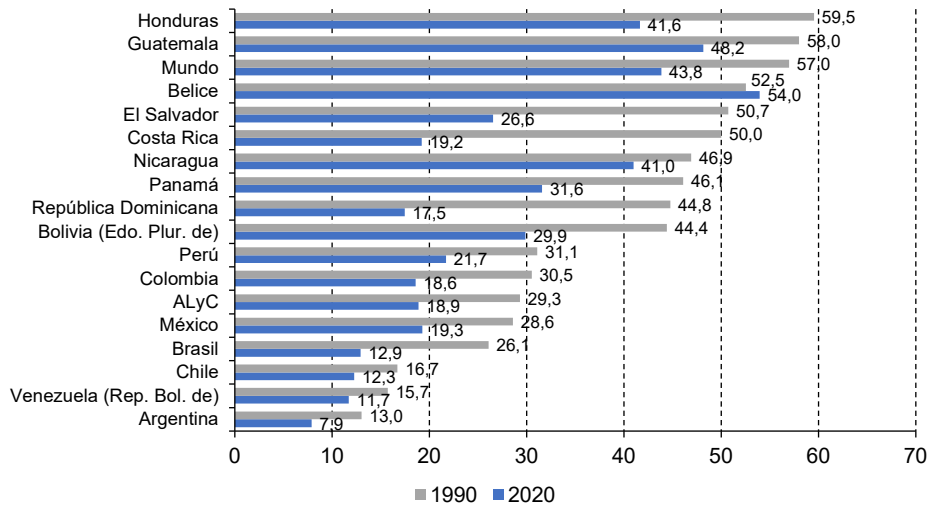
Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Banco Mundial, Banco de datos, 2021a [base de datos en línea] <https://datos.bancomundial.org/indicador/SP.RUR.TOTL.ZS?end=2020&start=1960&view=chart>.

<sup>a</sup> Se refiere a las personas que viven en zonas rurales según la definición de la oficina nacional de estadísticas. Se calcula como la diferencia entre la población total y la población urbana.

Esa misma tendencia se observa en América Latina y el Caribe y en cada país de la región. A escala regional en 1990 el 29,3% de la población era rural; para 2020 ese porcentaje se había reducido al 18,9%. Algunos ejemplos de esta tendencia en el caso particular de los países de esta región son la Argentina, donde en 1990 el 13% de la población era rural y en 2020 solo el 7,9%; en Costa Rica la reducción fue del 50% al 19,2%, en Panamá del 46,1% al 31,6% y en México la población rural como porcentaje de la población total pasó del 28,6% en 1990 al 19,3% en 2020 (véase el gráfico 7). De manera concomitante, en México las comunidades rurales pequeñas (menores de 2.500 habitantes) han tendido a reducirse: en 2000 representaban el 25,4% de la población total; para 2010 habían descendido al 22,2% y para 2020 se ubicaban en 21% (INEGI, 2021a) (véase el gráfico 8).

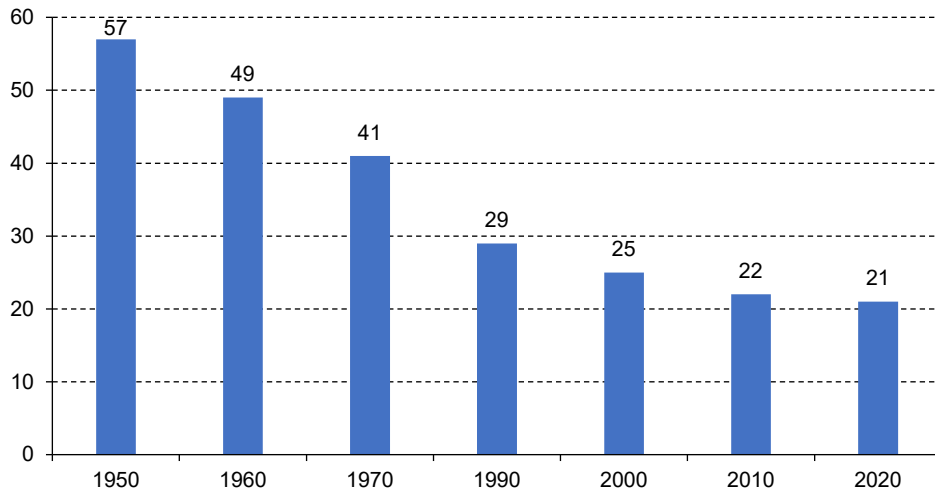


**Gráfico 7**  
**América Latina y el Caribe: población rural como porcentaje de la población total, 1990-2020**  
*(En porcentajes)*



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Banco Mundial (BM), Banco de datos indicadores del desarrollo mundial, 2021b [base de datos en línea] <https://databank.bancomundial.org/reports.aspx?source=2&series=SP.RUR.TOTL.ZS&country=#>.

**Gráfico 8**  
**México: poblaciones con menos de 2.500 habitantes, 1950-2020**

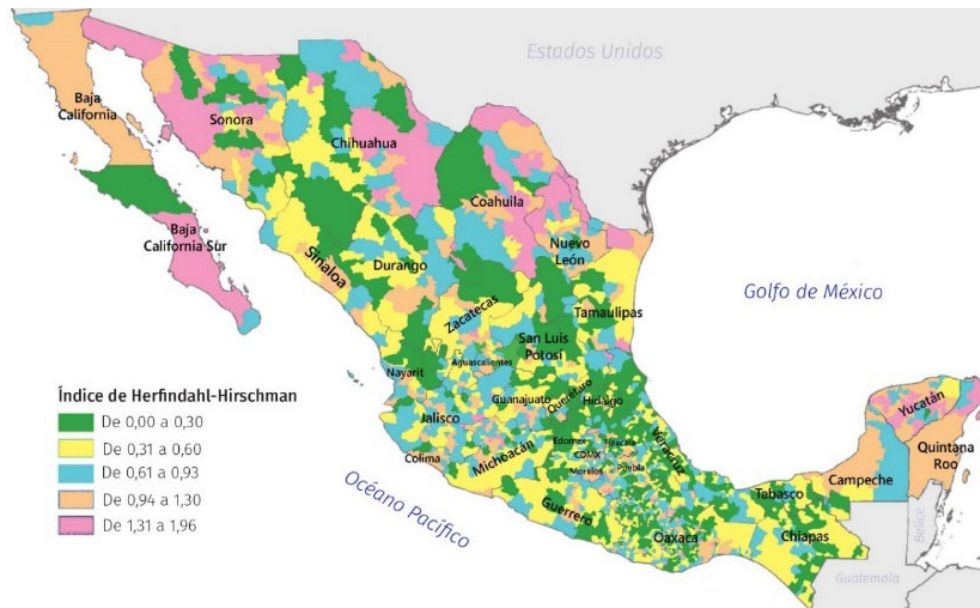


Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Cuéntame de México, Gobierno de México, 2021b [sitio web] [http://cuentame.inegi.org.mx/poblacion/rur\\_urb.aspx?tema=P](http://cuentame.inegi.org.mx/poblacion/rur_urb.aspx?tema=P).

De igual forma, se observan grandes disparidades en la población por densidad de habitantes por kilómetro cuadrado en los municipios. Candia (2011), sobre la base de datos censales de 2010, elaboró un mapa de la distribución de la población en México (citado por Dirven y Candia, 2020), que muestra grandes contrastes a lo largo de la geografía del país y dentro de algunos estados. Por ejemplo, en Baja California Sur se observan zonas de alta concentración de la población y zonas de distribución homogénea; lo mismo ocurre en Chihuahua, Coahuila y Sonora, donde la variación es aún mayor. Por lo contrario, en Quintana Roo, Campeche y Baja California, el patrón indica una alta concentración de la población, mientras que en Chiapas o Tabasco y en varios estados más hay una mayor homogeneidad en la distribución de la población (véase el mapa 1).

Mapa 1

México: distribución de la población, de acuerdo con el índice Herfindahl-Hirschman, por municipio, 2020



Fuente: M. Dirven y D. Candia, "Medición de lo rural para el diseño e implementación de políticas de desarrollo rural", *Documentos de Proyectos* (LC/MEX/TS.2020/4), Ciudad de México, Comisión Económica para América Latina (CEPAL), 2020 [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/45317-medicion-lo-rural-diseno-implementacion-politicas-desarrollo-rural>.

### 3. La nueva ruralidad: un nuevo paradigma

De acuerdo con la CEPAL (2020 a) los nuevos elementos conceptuales para pensar la nueva ruralidad en América Latina son los siguientes: sistema territorial complejo, diversificación productiva, diversificación funcional y la percepción de lo rural como un ámbito que genera oportunidades. A esta perspectiva habría que agregar la necesidad de reflexionar sobre las nuevas desigualdades y los nuevos riesgos sociales y ambientales que genera la nueva ruralidad. El primer concepto se refiere a la heterogeneidad territorial, al carácter dinámico y evolutivo de este espacio y a sus interacciones y flujos. El segundo alude a procesos de industrialización y terciarización en áreas rurales, diversidad del empleo rural y movilidad laboral. El tercero enfatiza las funciones económicas, sociales, medioambientales, culturales cumplidas por la economía rural, el surgimiento de espacios intermedios y la conexión global de las áreas rurales.

Con la nueva ruralidad se ha planteado la necesidad de utilizar escalas y gradientes de ruralidad y urbanidad para evitar visiones dicotómicas, a partir de los niveles de interacción entre territorios, la proximidad de las localidades con ciudades de distintas dimensiones, los flujos migratorios y la disposición de empleos (Depraz, 2009). Desde la perspectiva de las brechas de bienestar lo crucial es analizar la disparidad en los indicadores de ingreso, empleo, productividad, desarrollo y bienestar entre áreas rurales y urbanas. Pero se asume una continuidad entre ambas, lo que subraya la importancia de construir gradientes de lo urbano-rural o lo rural-urbano, que permiten definir espacios intermedios y categorías complejas como lo urbano<sup>40</sup>, lo periurbano<sup>41</sup>, lo semiurbano<sup>42</sup>, lo semi-rural urbanizado<sup>43</sup>, lo

<sup>40</sup> Continuo edificado, estructurado por vías de transporte y usos de suelo urbano (Cardoso y Fritschy, 2012).

<sup>41</sup> Áreas urbanas con espacios discontinuos, degradación urbana y residualismo rural; se caracteriza por situaciones de especulación, marginalidad del uso del suelo y por el desarrollo del hábitat disperso, frecuentemente carente de servicios y equipamientos necesarios (Cardoso y Fritschy, 2012).

<sup>42</sup> Espacio semiurbano con alternancia de usos del suelo, amplias zonas de residencias urbanas, de industrias y de servicios descentralizados (Cardoso y Fritschy, 2012).

<sup>43</sup> Pueblos que han desarrollado su área urbana, residencial e industrial, manteniendo aun la importancia de las actividades agrarias (Cardoso y Fritschy, 2012).

rural con influencia urbana<sup>44</sup> y lo rural marginal<sup>45</sup>, que expresan claramente el cambio de paradigma generado por la nueva ruralidad (Cardoso y Fritschy, 2012; Gaudin, 2019; Soloaga, Plassot y Reyes, 2021). Otra posibilidad explorada por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE, 2008) ha sido agrupar unidades locales en regiones para detectar desigualdades, utilizando indicadores de desarrollo regional como la dispersión de población, la producción, la concentración industrial, el crecimiento del empleo y la innovación, pero también indicadores socioeconómicos como la distribución desigual de la carga del envejecimiento, las tasas de dependencia y los niveles de ingreso (OCDE, 2008).

La nueva ruralidad se refiere, por una parte, a la intensificación de intercambios entre localidades rurales y urbanas y por otra a la diversificación de las fuentes de ingreso de los hogares de las zonas rurales, así como una mayor participación de las mujeres en los mercados laborales, que expresan el impacto de procesos económicos de distintas escalas: la globalización económica, la apertura de las economías, la descentralización administrativa, los programas de transferencias monetarias condicionadas, las remesas de los migrantes a otros países, los cambios tecnológicos en distintos sectores de la economía, el auge de las agroindustrias y las actividades extractivas, y la revaloración del medio ambiente, entre otros (Soloaga, Plassot y Reyes, 2021; FAO, 2018; González y Larralde, 2013; Reardon y Berdegué, 2002). El paradigma de la nueva ruralidad se caracteriza por su multidimensionalidad, por su propósito de recoger la complejidad de lo rural y por dar cuenta de los vínculos entre zonas rurales y urbanas. Si se compara con el paradigma tradicional, las diferencias son muy obvias; en el cuadro 8 se muestran algunas de las características distintivas de los dos.

**Cuadro 8**  
**El paradigma de la nueva ruralidad**

	Viejo paradigma	Nuevo paradigma
Objetivos	Igualar derechos, mejorar los ingresos y la competitividad agrícolas	Mejorar la competitividad de las zonas rurales, valoración de los recursos y activos locales, explotación de recursos no utilizados.
Sectores productivos considerados	Agrícola	Varios sectores de la economía rural: turismo rural, manufactura, sectores basados en las tecnologías de la información y la comunicación (TICS).
Herramientas principales	Subsidios	Inversiones
Actores clave	Gobiernos nacionales, agricultores y ganaderos	Todas las escalas de gobierno (desde las supranacionales hasta las locales, además de los intereses locales (públicos, privados, asociativos y comunitarios).

Fuente: Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), *New Rural Policy. Linking Up for Growth*, 2015 [en línea] <https://www.oecd.org/rural/rural-development-conference/documents/New-Rural-Policy.pdf>.

Una idea fundamental es vincular lo rural y lo urbano, destacando aquello que cada zona puede ofrecer a la otra. De la ciudad a las zonas rurales: servicios especializados, interacción económica, social y cultural compleja, redes de infraestructura y comunicaciones, servicios públicos y sociales concentrados en las zonas urbanas. Del campo a la ciudad: encadenamientos directos o indirectos asociados a la producción de alimentos, mano de obra y consumo, servicios y recursos medioambientales (bosques, ríos, lagos y mares), oferta cultural y turística potencial. Aunque sin duda esta propuesta es importante, habría que considerar también los efectos sociales de esta vinculación rural-urbana, en ámbitos como los derechos sociales, el acceso al bienestar social y los riesgos medioambientales que enfrentan quienes se ubican en estos nuevos contextos.

<sup>44</sup> Lo rural con predominio de la actividad agraria y poco desarrollo urbano, incluidos los servicios, incipiente descentralización industrial y viviendas de segunda residencia.

<sup>45</sup> Algunos son parajes naturales que deberían ser protegidos (Cardoso y Fritschy, 2012).

Este paradigma propone comparaciones internacionales, intentos de medición de la interacción entre lo rural y lo urbano, y una nueva generación de indicadores de la continuidad rural/urbana en muchos campos: el de la población y la demografía, la pobreza y la desigualdad, el empleo, los ingresos y gastos de los hogares, las políticas y el gasto públicos, el sector productivo, la tecnología y la comunicación, el género, la educación y la salud, la vivienda, el medio ambiente y el comercio exterior. Esto permite abandonar el uso de herramientas estáticas y dicotómicas, que no consideran las particularidades geoterritoriales. Con el fin de buscar articular territorios distintos se propone un análisis con muchas escalas de ruralidad y se orienta la investigación hacia nuevas metodologías de medición de lo rural y sus transformaciones (Dirven y Candia, 2020).

Para la nueva ruralidad el territorio es un espacio construido social y políticamente, no solo un espacio geográfico. Algo fundamental es reconocer la diversidad funcional y sectorial de lo rural y enfatizar interdependencias y articulaciones de lo rural-urbano, así como imaginar, desarrollar, construir e impulsar estrategias y programas de desarrollo de cada territorio desde abajo a partir de este paradigma. A diferencia de la categorización dicotómica tradicional para caracterizar adecuadamente los espacios rurales se considera la pluriactividad de los hogares rurales, porque la agricultura con frecuencia es solo una de las fuentes de ingreso y porque hay una importante conectividad entre distintos tipos de localidades que ha generado una mayor cercanía e interdependencia entre las localidades rurales y urbanas (Soloaga, Plassot y Reyes, 2021).

En ese contexto paradigmático, la OCDE (2008) desarrolló una tipología regional que incluye localidades rurales<sup>46</sup>, agregadas después en regiones que son clasificadas como predominantemente urbanas<sup>47</sup>, intermedias<sup>48</sup>, y predominantemente rurales<sup>49</sup>. Sin embargo, esta tipología permite recategorizar las regiones rurales y designarlas intermedias o las intermedias como predominantemente urbanas. En el primer caso, se aplica cuando incluyen un centro urbano de más de 200.000 habitantes que represente más del 25% de la población regional y en el segundo cuando cuentan con un centro urbano de más de 500.000 habitantes que representen más del 25% de la población regional<sup>50</sup>.

Recientemente la OCDE (2015) ha subrayado la necesidad de desarrollar indicadores del bienestar rural que articulen dimensiones económicas, sociales y medioambientales y que incluyan diversos aspectos: ingresos y empleos, acceso a educación y salud, participación cívica, contaminación y seguridad. La propuesta incluye una visión regional y local y su objetivo es promover la interacción entre distintas políticas (de salud, educación, innovación y otras) a partir de un enfoque que ponga en el centro una política de desarrollo rural<sup>51</sup>.

Gaudin (2019) destaca que han sido desarrollados distintos enfoques sobre la nueva ruralidad: el de brechas y rezagos, el demográfico, el funcional, el del continuo rural-urbano que utiliza gradientes y el territorial (como el propuesto por la OCDE), enfoques que consideran distintos tipos de migraciones en este ámbito<sup>52</sup> y otros criterios como la densidad y el uso del suelo, que han tenido importantes impactos metodológicos para el desarrollo y uso de indicadores compuestos que pueden ser empleados en comparaciones nacionales e internacionales (Soloaga, Plassot y Reyes, 2021).

---

<sup>46</sup> Con una densidad inferior a 150 habitantes por km<sup>2</sup> (OCDE, 2008).

<sup>47</sup> Cuando el porcentaje de la población que vive en localidades rurales es menor al 15% (OCDE, 2008).

<sup>48</sup> Cuando el porcentaje de la población que vive en localidades rurales se sitúa entre el 15% y el 50% (OCDE, 2008).

<sup>49</sup> Cuando el porcentaje de la población que vive en localidades rurales es superior al 50% (OCDE, 2008).

<sup>50</sup> Esta tipología ha sido modificada agregando otros elementos como la distancia o accesibilidad a centros urbanos, lo que ha generado otros tipos: regiones predominantemente urbanas, intermedias cercanas a una ciudad, intermedias remotas, predominantemente rurales cercanas a una ciudad, predominantemente rurales remotas, con criterios para reasignarlas cumpliendo ciertas condiciones (si el 50% de la población vive a 45 o 60 minutos en coche de un centro urbano de más de 50.000 habitantes) (Soloaga, Plassot y Reyes, 2021).

<sup>51</sup> Aunque se reconoce que la coordinación es desafiante.

<sup>52</sup> Residenciales, laborales, turísticas y comerciales.

#### 4. La definición de ruralidad en México

Las dos instituciones más importantes en México son el INEGI y el Consejo Nacional de Población (CONAPO). El objetivo fundamental del INEGI es lograr que el Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica (SNIEG) suministre a la sociedad y al Estado información de calidad, pertinente, veraz y oportuna para contribuir al desarrollo nacional<sup>53</sup> (INEGI, 2021a). La misión del CONAPO es la planeación demográfica de México, con el propósito de incluir a la población en los programas de desarrollo económico y social que se formulen dentro del sector gubernamental y hacer frente a las necesidades que plantean los fenómenos demográficos<sup>54</sup> (SEGOB, CONAPO, 2021).

Oficialmente, de acuerdo con el Marco Geoestadístico Nacional del INEGI (2021c), las localidades<sup>55</sup> rurales en México son definidas como poblaciones con menos de 2.500 habitantes, cuando no son cabeceras municipales, por exclusión las localidades urbanas son aquellas que poseen 2.500 habitantes o más, aunque las cabeceras municipales con menos habitantes son consideradas urbanas. El INEGI define también otras categorías censales que distinguen entre localidades de 2.500 a 14.999, 15.000 a 99.999 y 100.000 y más habitantes y también utiliza otra categoría para presentar información de localidades rurales, que denomina población rural ampliada y se refiere a localidades entre 2.500 y 5.000 habitantes. Esto le permite presentar información sobre características demográficas<sup>56</sup>, económicas<sup>57</sup>, sociales y culturales<sup>58</sup>, vivienda<sup>59</sup> y municipios (INEGI, 2005a).

El CONAPO usa tres categorías: localidades de menos de 2.500 habitantes son consideradas rurales; las de más de 15.000 son definidas como urbanas y considera una categoría intermedia que distingue poblaciones semiurbanas y mixtas, las primeras comprendidas entre 2.500 y 4.999 habitantes, las segundas entre 5.000 y 14.999. Estas categorías son utilizadas en la elaboración del índice de marginación a nivel municipal que articula dimensiones socioeconómicas y demográficas: educación<sup>60</sup>, vivienda<sup>61</sup>, ingresos monetarios<sup>62</sup> y distribución de la población<sup>63</sup>. El índice absoluto de marginación permite comparar los niveles de carencias (falta de acceso a la educación, bajos ingresos monetarios, habitar en viviendas precarias o en localidades pequeñas, dispersas o aisladas sin acceso a servicios de salud, equipamiento o infraestructura) por entidad federativa y municipios (CONAPO, 2013).

La definición oficial mexicana de ruralidad ha sido muy criticada desde finales de los años setenta y se ha resaltado la necesidad de redefinirla para generar nuevas estadísticas que permitan formular políticas de desarrollo acordes a la complejidad rural. Se argumenta que, además de su inoperancia para brindar una imagen clara del ámbito rural a escala regional o para permitir comparaciones, no es útil para formular y monitorear políticas de desarrollo rural, ni para gestionar y asignar recursos (Sabalain, 2011).

Desde la perspectiva de la nueva ruralidad son muchas las carencias que pueden subrayarse en el enfoque oficial mexicano. La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, 2018) ofrece una caracterización de la ruralidad mexicana mucho más compleja en la que se destacan nueve aspectos clave, que se presentan de manera breve a continuación.

---

<sup>53</sup> Bajo principios de accesibilidad, transparencia, objetividad e independencia.

<sup>54</sup> Esos objetivos incluyen una serie de responsabilidades, entre ellas formular programas de población, analizar, evaluar y sistematizar información sobre fenómenos demográficos.

<sup>55</sup> De acuerdo con el INEGI se denomina localidad a todo lugar ocupado con una o más viviendas (habitadas o no), a las que clasifica como urbanas o rurales.

<sup>56</sup> Evolución de la población rural, población rural y rural ampliada, sexo y edad, fecundidad, migración, estado conyugal (INEGI, 2005).

<sup>57</sup> Participación económica, ocupación principal, sectores de actividad, ingresos, horas trabajadas (INEGI, 2005).

<sup>58</sup> Características educativas, servicios de salud, discapacidad, población rural y rural ampliada hablante de lengua indígena, religión, hogares (INEGI, 2005).

<sup>59</sup> Servicios y disponibilidad de bienes (INEGI, 2005).

<sup>60</sup> Porcentaje de la población de 15 años o más analfabeta y porcentaje de la población de 15 años o más sin primaria completa (CONAPO, 2013).

<sup>61</sup> Viviendas particulares sin drenaje ni servicio sanitario, sin agua entubada, con algún nivel de hacinamiento, con pisos de tierra.

<sup>62</sup> Población ocupada que percibe hasta dos salarios mínimos (CONAPO, 2013).

<sup>63</sup> Localidades con menos de 5.000 habitantes (CONAPO, 2013).

- i) El sector rural no se reduce a las actividades primarias y las localidades rurales tienen cada vez más vínculos estrechos con zonas semiurbanas y urbanas. Además, si se considera de manera conjunta a las localidades con menos de 15.000 habitantes, la población total alcanza el 38%. En México la contribución del sector agrícola al PIB en 2017 era del 3,1%, pero si se agregan otras actividades (agroindustrias, producción de insumos, servicios) el aporte al PIB crecía al 7,5%<sup>64</sup>.
- ii) En la conceptualización de la ruralidad mexicana debe considerarse la situación de los jóvenes, las mujeres, los indígenas y los jornaleros agrícolas y sus familias. Las mujeres participan de manera creciente en la producción rural<sup>65</sup>, los jóvenes representan un porcentaje importante de la población rural<sup>66</sup> pero carecen de acceso a la tierra para uso agrícola<sup>67</sup>, los indígenas representan el 10% de la población nacional, participan en el 22,9% de los núcleos agrarios y son muy importantes en la protección de los recursos naturales<sup>68</sup>, pero enfrentan mayores niveles de pobreza que los no indígenas, mientras que los jornaleros agrícolas<sup>69</sup>, que en una estimación conservadora representan el 64% de los trabajadores agrícolas, enfrentan condiciones laborales muy adversas y una aguda desprotección social<sup>70</sup>.
- iii) Aunque el nivel de pobreza rural se redujo entre 2010 y 2016, la pobreza es todavía más intensa en las zonas rurales que en las urbanas, más del 50% de la población en pobreza extrema habita en localidades rurales y la tasa de pobreza extrema es muy superior en las zonas rurales (17,4%) que en las urbanas (4,4%). Se observa que entre más pequeña es una localidad es mayor el porcentaje de población analfabeta, que no asiste a la escuela, habita en viviendas con piso de tierra, carece de energía eléctrica, no tiene acceso a agua potable y utiliza leña o carbón para cocinar.
- iv) La agricultura todavía es una fuente importante de empleo a nivel nacional, en 2017 proporcionó empleo a alrededor de 7 millones de personas, el 13,3% de la población ocupada a nivel nacional. De este total, el 45% corresponde a trabajadores subordinados y remunerados, el 35,6% a trabajadores por cuenta propia y el 12,9% a trabajadores sin pago. El 86% trabaja en actividades agrícolas, el 11,5% en actividades ganaderas y el resto en pesca y acuicultura.
- v) La principal característica de la tenencia de la tierra es la baja productividad y el minifundio. 9 de cada 10 productores en el sector agropecuario, forestal o pesquero son pequeños o medianos. Este conjunto de productores genera el 50% de la producción nacional, contrata poco más del 60% del empleo pagado, genera insumos para las agroindustrias y mantiene la diversidad genética y alimentaria de México.
- vi) El sector primario tiene un carácter dual, combina un sector de pequeños productores y un sector exportador de alimentos.

---

<sup>64</sup> Además, las actividades primarias son fundamentales para el abasto y la seguridad alimentaria de México.

<sup>65</sup> Actualmente el 18% de los y las propietarias de la tierra son mujeres (FAO, 2018).

<sup>66</sup> La población de 0 a 14 años en localidades rurales representa el 33,2% y en localidades de más de 100.000 habitantes el 26% (FAO, 2018).

<sup>67</sup> La edad promedio de los propietarios es 56 años (FAO, 2018).

<sup>68</sup> Nueve de cada diez ejidos con población indígena disponen de recursos naturales y son dueños del 28% de los bosques y del 80% de los ecosistemas en buen estado de conservación donde se concentra la mayor biodiversidad del país (FAO, 2018).

<sup>69</sup> Entre 2,5 y 5,9 millones de trabajadores agropecuarios son peones o jornaleros agrícolas (FAO, 2018).

<sup>70</sup> El 90% carece de seguro social y de prestaciones laborales, su promedio de escolaridad es muy bajo (5,9 años), la cuarta parte no habla español sino una lengua indígena, más de la mitad se concentra en Chiapas, Guerrero, Michoacán, Oaxaca, Puebla y Veracruz, y enfrentan altos niveles de desempleo cuando no es temporada de cosecha, y también tienen que cubrir los gastos de traslado a sus zonas de trabajo (FAO, 2018).

- vii) La relación entre producción agrícola y medio ambiente debe ser abordada de manera urgente, ya que de acuerdo con datos de 2012 el 42% de la superficie nacional enfrenta erosión hídrica y 17 estados daños en más del 50% de su territorio. La degradación de suelos afecta a 89 millones de hectáreas (45% del total) como resultado de distintos procesos: degradación física, química y biológica, además de una constante deforestación, que se refleja en el cambio climático y en la escasez de alimentos y agua.
- viii) La política pública orientada al sector rural productivo es muy limitada. El marco jurídico es muy fragmentado, existen 54 leyes que regulan la vida rural<sup>71</sup>, los programas aplicados en el ámbito rural cuentan con reglas de operación, tienen poblaciones objetivo muy heterogéneas, distintos criterios de elegibilidad y condicionalidades, además la cobertura de programas productivos es muy baja y prevalece una orientación social orientada a la reducción de la pobreza, mientras que el presupuesto destinado a actividades productivas se concentra en bienes privados individuales. De cada 10 pesos destinados al campo, seis corresponden a programas sociales de educación y salud y solo dos a políticas de apoyo productivo.
- ix) El desarrollo rural exige articular políticas públicas de protección social y desarrollo económico que potencien el desarrollo humano, así como integrar el desarrollo rural y urbano a partir del reconocimiento de las intensas interacciones económicas y sociales entre estos dos ámbitos y las estrategias de los hogares rurales que también se desarrollan en ese contexto.

### C. El marco teórico de la investigación

En términos muy amplios este proyecto tiene como propósito estudiar los obstáculos estructurales que impiden el bienestar en México, considerando como referentes teóricos fundamentales el enfoque de brechas estructurales y el de la nueva ruralidad. El primero de ellos es crucial porque se enfoca en la discrepancia que puede existir entre el nivel de ingreso por habitante de este país y el grado de acceso y garantía de derechos sociales que ha alcanzado. El segundo, para reconceptualizar la relación urbano-rural, para trascender una visión dicotómica que aún prevalece en las instituciones oficiales y para complejizar la mirada sobre la nueva ruralidad mexicana y los dilemas de bienestar que se generan en un ámbito crecientemente complejo.

México es la segunda economía más grande de América Latina y el Caribe, es considerado un país de ingresos medios alto, con niveles de ingreso semejantes a los de la Argentina, Costa Rica y Panamá. Sin embargo, esto no ha implicado una convergencia uniforme en este conjunto de países en los niveles de crecimiento<sup>72</sup>, pobreza, desigualdad y acceso efectivo a los derechos que garantizan el bienestar social<sup>73</sup> (véase el cuadro 9). El estancamiento económico, la pobreza, la pobreza extrema y la desigualdad social son retos mayores en México que en los otros tres países y son particularmente agudos en el caso de las poblaciones rurales<sup>74</sup> e indígenas. Además, se aprecian brechas de bienestar entre algunas regiones del país.

---

<sup>71</sup> 8 leyes del ámbito social, 5 que regulan las actividades primarias, 3 agrarias, 2 sobre sanidad animal y vegetal, 3 sobre propiedad intelectual, 3 sobre insumos, 5 sobre financiamiento, 3 en materia de organización, 5 ambientales, 2 sobre sanciones, 2 de presupuesto, 2 comerciales, 3 de energía, 2 educativas, 5 generales y 1 administrativa sobre los indígenas (FAO, 2018, pág.17).

<sup>72</sup> Entre 2000 y 2017 el crecimiento promedio anual del PIB en México fue del 2,3% y en Costa Rica del 4,1%; entre 2003 y 2013 ese indicador alcanzó el 5,77% en Panamá y el 4,32% en la Argentina (CEPAL, 2021).

<sup>73</sup> La comparación de estos aspectos se realizará más adelante en este trabajo.

<sup>74</sup> Aquellas que residen en poblaciones menores a 15.000 habitantes.

**Cuadro 9**  
**México, Argentina, Costa Rica y Panamá: marcos de la comparación**

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

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Los Pueblos Indígenas de América Latina. Avances en el último decenio y retos pendientes para la garantía de sus derechos*, Santiago, CEPAL, 2014 [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/37050-pueblos-indigenas-america-latina-avances-ultimo-decenio-retos-pendientes-la>; Banco Mundial, *Afrodescendientes en América Latina. Hacia un marco de inclusión*, Washington, Banco Mundial, 2018 [en línea] <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/30201/129298-7-8-2018-17-30-51-AfrodescendientesenLatinoamerica.pdf?sequence=5&isAllowed=y>; Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), "Anexo estadístico", *Informe sobre Desarrollo Humano 2019. Más allá del ingreso, más allá de los promedios, más allá del presente: Desigualdades de desarrollo humano en el siglo XXI*, 2019 [en línea] [https://hdr.undp.org/system/files/documents/hdr2019espdf\\_1.pdf](https://hdr.undp.org/system/files/documents/hdr2019espdf_1.pdf); Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), CEPALSTAT, 2021b [base de datos en línea] <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html?theme=1&lang=es>; C. Barba, "Los regímenes de bienestar en América Latina: estructura de riesgos sociales y sistemas de protección social. Historia de un desencuentro", 2023.

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

<sup>b</sup> Estimación a partir del Gini urbano 2010-2017.

<sup>c</sup> Este es un tipo propuesto en un trabajo reciente (Barba, 2023).

El núcleo problemático del enfoque de las brechas estructurales particularmente en el ámbito del bienestar (brechas de bienestar) es reconocer que no es apropiado utilizar la renta media para dar cuenta del desarrollo institucional en el ámbito del bienestar social, ni para detectar los principales rezagos de cada país o establecer su nivel de desarrollo social (CEPAL, 2016a). Este trabajo se inscribe en esta perspectiva desde la que se consideran centrales la dimensión distributiva y la política fiscal. Asimismo, se estima que las características específicas de cada régimen de bienestar son también muy importantes y no están determinadas por el nivel de ingreso por habitante del país. Se sigue la propuesta del enfoque de brechas estructurales y se considera indispensable comparar a México con países con niveles de ingreso por habitante semejantes, para detectar brechas horizontales, porque no necesariamente comparten los mismos tipos de capitalismo ni de regímenes de bienestar, ni enfrentan los mismos obstáculos, la misma intensidad de ellos ni los cuellos de botella de largo plazo para lograr un crecimiento sostenible, equitativo y sustentable (CEPAL, 2016a).

Las brechas estructurales pueden ser diversas: en el acceso a derechos sociales, de pobreza, de acceso a servicios educativos y de salud, de infraestructura y fiscalidad<sup>75</sup>. En ese contexto, el objetivo central de este documento es estudiar las brechas estructurales de bienestar persistentes en México, contrastando el tamaño de su economía con el acceso efectivo a derechos y al goce de bienestar, con un énfasis particular en las poblaciones rurales y los Pueblos Indígenas, con la intención de generar conocimiento que contribuya a articular crecimiento económico sostenible con inclusión social y sustentabilidad ambiental (Gaudin y Pareyón, 2020).

<sup>75</sup> Este enfoque no se propone construir una clasificación única que refleje adecuadamente los niveles de desarrollo de todos los países, porque se considera que cada brecha implica distintas clasificaciones (CEPAL, 2016a, pág. 14).



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

En el ámbito nacional, para avanzar en la detección de brechas horizontales se adopta la perspectiva de la nueva ruralidad que busca contribuir a reducir la pobreza rural y la desigualdad rural-urbana. Se considera que las diferencias en el bienestar entre países de América Latina y el Caribe no son solamente resultado de factores económicos, como las transformaciones de los regímenes de acumulación, sino que tienen raíces e inercias históricas muy profundas y están determinadas por trayectorias desiguales en la conformación de sus regímenes de bienestar (Barba, 2021).

En México un elemento particularmente importante es el de la cultura del privilegio, que ha afectado de manera sistemática y permanente a las poblaciones indígenas, afrodescendientes, a los pobres rurales y urbanos y a las mujeres. Este impacto nocivo se ha traducido en una alta concentración del ingreso, en un acceso desigual a la protección social de los pobres rurales, particularmente los indígenas, al igual que en altos niveles de pobreza, una mayor profundidad de la pobreza rural y un profundo familiarismo en el ámbito del cuidado, que ha afectado negativamente a las mujeres a lo largo de distintas etapas históricas.

Junto a las herencias coloniales que continúan vigentes también actúan y se han agudizado herencias de la etapa de industrialización vía sustitución de importaciones como la informalidad y la precariedad laboral, la coexistencia de distintos regímenes de ciudadanía para distintos grupos sociales, la desigualdad en el acceso y la cobertura de los sistemas de pensiones, de salud y educación, obstáculos para la organización de los trabajadores, discriminación laboral para las mujeres, segmentación territorial por factores étnicos y de género.

Frente a estos desafíos las políticas públicas y sociales aún resultan insuficientes y entre los factores que obstaculizan su eficacia en la reducción de estas brechas estructurales de bienestar están los paradigmas de bienestar que sirven de referencia en su diseño y aplicación, así como la escasez de recursos fiscales para ampliar su incidencia. En el campo de las brechas de activos resulta evidente la profundización de la brecha digital que tiene un impacto muy negativo en las familias, particularmente en el contexto actual de la pandemia por COVID-19. En el ámbito rural predomina una gran heterogeneidad que produce una estructura de riesgos sociales y ambientales particular e implica rezagos de bienestar que afectan de manera desigual a quienes habitan en contextos predominantemente rurales como los indígenas y a quienes lo hacen en contextos de integración rural-urbana-global, a quienes se dedican a actividades primarias tradicionales y a quienes laboran como jornaleros agrícolas en las agroindustrias, a las mujeres, los hombres y los jóvenes.

La nueva ruralidad no solo genera oportunidades, también genera nuevos riesgos, pobreza, desigualdades en el empleo, en el acceso a la educación y la salud y abre nuevas brechas de bienestar<sup>76</sup> y nuevas desigualdades territoriales y regionales que deben ser abordadas en el caso de México y que exigen nuevas formas de articulación entre protección social y desarrollo económico. Por ello, es crucial utilizar como un referente teórico central la teoría de la nueva ruralidad. En este trabajo pondremos especial atención a la situación general de los indígenas frente a los no indígenas, a la situación de las mujeres en el medio rural y al surgimiento de una nueva estructura de riesgos asociada a la agroindustria, en particular en el caso de la agroindustria aguacatera del estado de Michoacán que forma parte de una cadena productiva global.

---

<sup>76</sup> Disparidades de ingreso, de empleo, de acceso al bienestar social.



## II. Marco metodológico

### A. El marco contextual

El contexto de análisis comparativo de las brechas horizontales que existen entre México, la Argentina, Costa Rica y Panamá implica dos coordenadas estructurales que, aunque no implican variaciones simétricas, se entrecruzan en cada caso. Se trata de las características de sus regímenes de bienestar y las formas de capitalismo que los distinguen y repercuten en transformaciones en sus estructuras de riesgos sociales y que han provocado numerosas reformas sociales.

#### 1. Tipos de regímenes de bienestar

En el cuadro 2 se presentaron los tipos de regímenes de bienestar que se desarrollaron durante la etapa de industrialización vía sustitución de importaciones, punto de referencia histórico obligado para comparar cómo se han transformado los cuatro países que se compararán aquí, porque a partir de los años noventa han experimentado intensas transformaciones a través de procesos de reforma alimentados por dos paradigmas de bienestar opuestos: el liberal y el universalista. La comparación de las brechas estructurales de bienestar en estos cuatro casos permitirá determinar no solo las distancias que existen entre ellos en el presente, sino la manera como se relacionan con sus propias trayectorias históricas y cómo han evolucionado dichas brechas.

De acuerdo con la tipología propuesta por Barba (2007; 2021), durante la etapa ya mencionada la Argentina y Costa Rica constituyeron regímenes universalistas, caracterizados por haber instituido estados sociales redistributivos, que impulsaron la expansión y universalización de derechos sociales y de la seguridad social vinculada con el empleo formal. En estos dos casos, otras características fundamentales fueron el familiarismo y la atribución de las responsabilidades de cuidado y trabajo doméstico a las mujeres, lo que confiere a estos regímenes un matiz claramente conservador.

Esta configuración permitió un amplio despliegue institucional<sup>77</sup> y benefició particularmente a los grupos de ingreso medio<sup>78</sup>. En la Argentina, durante la larga etapa autoritaria que finalizó hasta 1983<sup>79</sup>, este ensamble logró desarrollar una amplia ciudadanía social, pero no de la ciudadanía civil ni de la política, mientras que en Costa Rica estas tres formas de ciudadanía se desarrollaron de manera armónica (véase el cuadro 10). Tanto el primer país como el segundo alcanzaron indicadores altos en varios ámbitos a escala regional: en el empleo formal, el gasto social, la cobertura de seguridad social, la educación y la salud. Asimismo, lograron mantener niveles relativamente bajos de desigualdad y pobreza durante la etapa de industrialización vía sustitución de importaciones (véanse los cuadros 11 y 12).

**Cuadro 10**  
**Argentina, Costa Rica, México y Panamá: indicadores de herencia colonial, avance del modelo de industrialización vía sustitución de importaciones del empleo formal e informal y avance de la democracia política, 1970-1980**

	Peso de la herencia colonial		Indicadores económicos				Indicadores de democracia	
	Población indígena con respecto al total <sup>a</sup>	Población afrodescendiente con respecto al total <sup>b</sup> (en porcentajes)	Grado de industrialización (1970) <sup>c</sup>	PEA Formal (F) <sup>d</sup> y PEA Informal (I) <sup>e</sup> en 1970 F I	Empleo agrícola moderno (M) y tradicional (T) <sup>f</sup> (porcentaje del total) M T	Número de golpes de Estado durante la etapa ISI	Tipo de gobierno en 1980	
<b>Regímenes universalistas</b>								
Argentina	Muy bajo	Muy bajo	Muy alto	78 9,5	11,7 6,7	4	Autoritario	
Costa Rica <sup>g</sup>	Muy bajo	Bajo	Bajo	69 7,3	24,4 18,6	0	Democrático	
<b>Regímenes duales</b>								
México <sup>h</sup>	Alto	Muy bajo	Muy alto	57 14,5	23,0 24,9	08	Autoritario	
Panamá <sup>i</sup>	Medio	Bajo	Bajo	53 10,0	8,7 31,7	1	Autoritario	

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de C. Barba, "El régimen de bienestar mexicano. Inercias, transformaciones y desafíos", *Series Estudios y Perspectivas*, N° 191, México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2021 [en línea] [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46960/1/S2100333\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46960/1/S2100333_es.pdf); para la PEA formal e informal y el empleo agrícola: R. Thorp (1998), *Progreso, pobreza y exclusión social: una historia económica de América Latina en el siglo XX*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID) [en línea] <https://publications.iadb.org/es/publicacion/16284/progreso-pobreza-y-exclusion-una-historia-economica-de-america-latina-en-el-siglo> y para la clasificación de tipos de gobiernos, S. Mainwaring y A. Pérez-Liñán, *Democracies and Dictatorships in Latin America: Emergence, Survival, and Fall*, Cambridge University Press, 2013.

<sup>a</sup> Muy bajo: 4,9 o menos; bajo: 5% a 9,9%; medio: 10% a 14,9%; alto: 15% a 19,9%; muy alto: 20% o más.

<sup>b</sup> Muy bajo: 4,9 o menos; bajo: 5% a 9,9%; medio: 10% a 14,9%; alto: 15% a 19,9%; muy alto: 20% o más.

<sup>c</sup> Sobre la base del cuadro 19.

<sup>d</sup> Según PREALC el sector formal incluye a los preceptores de sueldos y salarios, a los propietarios y a los empleados por cuenta propia con formación profesional o técnica, tanto a nivel urbano, como en la agricultura moderna y minería.

<sup>e</sup> No incluye agricultura tradicional.

<sup>f</sup> Incluye minería.

<sup>g</sup> Costa Rica es un caso *sui generis* porque a pesar de que su economía era predominantemente exportadora de bienes primarios, logró altos niveles de empleo formal y de empleo agrícola moderno.

<sup>h</sup> México no sufrió ningún golpe de Estado en esta etapa pero el Partido Revolucionario Institucional (fundado en 1929 bajo el nombre de Partido Nacional Revolucionario, que cambió a Partido de la Revolución Mexicana en 1938 y adquirió su nombre actual en 1946) gobernó de manera ininterrumpida y básicamente autoritaria hasta noviembre de 2000.

<sup>i</sup> Panamá es un caso *sui generis* porque su economía giraba en torno a los servicios ofrecidos por el Canal de Panamá, controlado por los Estados Unidos.

Por su parte, México y Panamá se categorizan en la tipología ya mencionada como regímenes duales, que se distinguen por haber desarrollado Estados sociales con alcances redistributivos más acotados que la Argentina y Costa Rica porque no impulsaron la universalización de derechos sociales, pero sí promovieron la seguridad social vinculada con el empleo formal. En estos casos también se produjo un importante despliegue institucional<sup>80</sup>, pero fue más limitado y tardío. De igual forma se

<sup>77</sup> Sistemas universales de educación básica y sistemas de seguridad social segmentados por estatus social.

<sup>78</sup> Trabajadores industriales, empleados públicos y miembros de las clases medias.

<sup>79</sup> La dictadura militar gobernó de 1976 a 1983, hasta el triunfo de Raúl Alfonsín (Unión Cívica Radical).

<sup>80</sup> En los mismos ámbitos que en los regímenes duales.

benefició a los grupos de ingreso medio<sup>81</sup>, pero en estos dos países, campesinos, trabajadores urbanos informales y Pueblos Indígenas o afrodescendientes quedaron al margen de las principales instituciones de bienestar. Una constante en los cuatro casos comparados fue el familiarismo y las responsabilidades femeninas en el ámbito del cuidado y en el doméstico, lo que también confiere un matiz conservador a los regímenes de bienestar de México y Panamá (Barba, 2007; 2021).

En México y Panamá la transición a la democracia ocurrió de manera tardía y la consolidación de la ciudadanía política y de la civil enfrentaron serias restricciones. En Panamá la transición a la democracia ocurrió en 1994<sup>82</sup> y en México hasta 2000. Aun así, de acuerdo con el Latinobarómetro 2018 la calidad de la democracia en estos dos países es baja, por lo que no puede considerarse que la ciudadanía política y civil estén consolidadas. Por otra parte, la ciudadanía social no alcanzó a amplios segmentos de la población porque indígenas, campesinos y afrodescendientes continuaron excluidos de una amplia gama de derechos y accesos a servicios sociales. Los indicadores de empleo formal, gasto social, cobertura de seguridad social, educación y salud de México y Panamá fueron inferiores a los de la Argentina y Costa Rica y sus indicadores de pobreza, desigualdad y precariedad laboral fueron mayores (véanse los cuadros 10, 11 y 12).

**Cuadro 11**  
**Argentina, Costa Rica, México y Panamá: crecimiento, pobreza, concentración del ingreso y precariedad laboral, 1970**

	PIB por habitante 1960-1970	Pobreza <sup>a</sup> 1970 (porcentaje de hogares) U <sup>b</sup> R <sup>c</sup> T <sup>d</sup>			Concentración del ingreso 1970 (coeficientes de Gini)	Empleo precario <sup>e</sup> 1970	Subempleo <sup>f</sup> 1970 A <sup>g</sup> NA <sup>h</sup>	
Regímenes universalistas								
Argentina	2,6	5,0	19,0	5,0	0,46	22,3	6,7	5,6
Costa Rica	2,4	15,0	30,0	24,0	0,49	31,5	18,6	12,9
Regímenes duales								
México	3,6	20,0	49,0	34,0	0,59	43,1	24,9	18,2
Panamá	4,8	25,0	51,0	36,0	0,57	47,1	Nd	Nd

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de C. Barba *¿Reducir la pobreza o construir ciudadanía social para todos? América Latina: regímenes de bienestar en transición al iniciar el siglo XXI*, cuadro 50, Guadalajara, Universidad de Guadalajara, 2007 [en línea] [https://www.researchgate.net/publication/303484318\\_Reducir\\_la\\_pobreza\\_o\\_construir\\_ciudadania\\_social\\_para\\_todos\\_America\\_Latina\\_Regimenes\\_de\\_bienestar\\_e\\_n\\_transicion\\_al\\_iniciar\\_el\\_Siglo\\_XXI](https://www.researchgate.net/publication/303484318_Reducir_la_pobreza_o_construir_ciudadania_social_para_todos_America_Latina_Regimenes_de_bienestar_e_n_transicion_al_iniciar_el_Siglo_XXI); Urrutia, M. (1993). *Tendencias a largo plazo en el desarrollo económico de América Latina*. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo; O. Altimir, "Crecimiento, ajuste, distribución del ingreso y pobreza en América Latina", *Políticas de ajuste y pobreza: falsos dilemas, verdaderos problemas*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 1995, págs. 31-76; R. Thorp, *Progreso, pobreza y exclusión social: una historia económica de América Latina en el siglo XX*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID) [en línea] <https://publications.iadb.org/es/publicacion/16284/progreso-pobreza-y-exclusion-una-historia-economica-de-america-latina-en-el-siglo>; C. Barba, *Welfare Regimes in Latin America: Thirty Years of Social Reforms and Conflicting Paradigms*, cuadro 4, 2019, págs. 178-179, G. Cruz-Martínez (ed.), *Welfare and social protection in contemporary Latin America*, Nueva York, Routledge, 2019a [en línea] <https://www.worldcat.org/title/welfare-and-social-protection-in-contemporary-latin-america/oclc/1151060399>.

<sup>a</sup> En las estimaciones de pobreza se utilizan las líneas de pobreza propuestas por la CEPAL.

<sup>b</sup> Pobreza urbana.

<sup>c</sup> Pobreza rural.

<sup>d</sup> Pobreza total.

<sup>e</sup> Empleo en el sector informal, servicios domésticos y empleo en la agricultura tradicional.

<sup>f</sup> Se considera que la totalidad de los trabajadores por cuenta propia y familiares no remunerados se desempeña en condiciones de subempleo.

<sup>g</sup> Subempleo agrícola.

<sup>h</sup> Subempleo no agrícola.

<sup>81</sup> Trabajadores industriales, empleados públicos y miembros de las clases medias.

<sup>82</sup> Después de la invasión estadounidense de 1989 se realizaron elecciones libres hasta 1994. De hecho, no hubo un proceso electoral transparente desde 1968 hasta 1994, cuando triunfó Ernesto Pérez Balladares.

**Cuadro 12**  
**Argentina, Costa Rica, México y Panamá: indicadores del impacto de la participación estatal**  
**en la redistribución del bienestar social, 1970-1980**

	Gasto social 1980-1981 (en porcentajes del PIB)	PEA asegurada (en porcentajes de la PEA)		Matrícula en educación primaria <sup>a</sup>		Matrícula en educación media <sup>b</sup>		Matrícula en educación superior <sup>c</sup>	
A. Regímenes universalistas									
	1970	1979	1980	1970	1980	1970	1980	1970	1980
Argentina	16,7	68,0	52	98,5	99,9	56,3	72,7	18,2	36,7
Costa Rica <sup>d</sup>	15,2	23,0	49	89,0	97,5	46,8	54,7	10,4	21,4
B. Regímenes duales									
México	9,2	25	34	81,4	94,2	47,3	67,3	9,2	18,2
Panamá	15,4	35,0	46,0	77,3	95,7	62,0	83,2	18,6	43,3

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de C. Mesa-Lago (comp.), "Diversas estrategias frente a la crisis de la seguridad social: enfoques socialistas de mercado y mixto", *La crisis de la seguridad social y la atención a la salud: experiencias y lecciones latinoamericanas*, Fondo de Cultura Económica, México, 1986, págs. 368-427, E. Isuani, "Seguridad social y asistencia pública", *La crisis de la seguridad social y la atención a la salud: experiencias y lecciones latinoamericanas*, C. Mesa-Lago (comp.), México, Fondo de Cultura Económica, 1986, págs. 113-128; G. Tamburi, "La seguridad social en América Latina: tendencias y perspectivas", *La crisis de la seguridad social y la atención a la salud: experiencias y lecciones latinoamericanas*, C. Mesa-Lago (comp.), Fondo de Cultura Económica, México, 1986, págs. 76-107, M. Urrutia, *Tendencias a largo plazo en el desarrollo económico de América Latina*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 1993; R. Cominetti y G. Ruiz, *Evolución del gasto público social en América Latina, 1980-1995*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 1998 [en línea] <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/27800/S9800500.pdf?sequence=1>; C. Barba, *Welfare Regimes in Latin America: Thirty Years of Social Reforms and Conflicting Paradigms, Welfare and social protection in contemporary Latin America*, 2019; G. Cruz-Martínez (ed.), *Welfare and social protection in contemporary Latin America*, Nueva York, Routledge, 2019a [en línea] <https://www.worldcat.org/title/welfare-and-social-protection-in-contemporary-latin-america/oclc/1151060399>.

<sup>a</sup> Como porcentaje de la población entre 6 y 11 años.

<sup>b</sup> Como porcentaje de la población entre 12 y 17 años.

<sup>c</sup> Como porcentaje de la población entre 18 y 23 años.

<sup>d</sup> Se toma el dato de 1975 y no el de 1970, porque en esos cinco años hubo un gran crecimiento de la cobertura en Costa Rica, que pasó del 23% de la PEA en 1970 al 44% en 1975.

<sup>e</sup> Dato de 1971.

## 2. Tipos de capitalismo

En lo que concierne a la evolución de los regímenes de acumulación de estos cuatro países, como ya se ha adelantado, hay divergencias significativas en las trayectorias seguidas por sus economías después de la crisis del modelo de industrialización vía sustitución de importaciones, entre la década de 1970 y la década de 1980<sup>83</sup> (véase el cuadro 13). Desde un punto de vista económico, las discordancias son producto de la nueva división global del trabajo, que ha implicado reubicar segmentos significativos de la industria manufacturera en América Latina (como ha ocurrido en Asia), como parte de cadenas de valor global, pero en un papel subordinado y en otros casos, promover un proceso de reprimarización de las economías que ha generado desindustrialización en diversos grados. El cambio de rumbo de las economías regionales ha estado además influido por coaliciones sociopolíticas de diversas orientaciones y por los legados históricos (*path dependence*) de la etapa previa.

<sup>83</sup> Nuestro punto de vista es cercano al enfoque de las variedades del capitalismo (Bizber y Théret, 2012 y Bizberg, 2019) y se aleja de neoinstitucionalismo que postula el surgimiento de un nuevo tipo de capitalismo que único para toda América Latina y el Caribe (Hall y Soskice, 2006; Schneider, 2009; Schneider y Karcher, 2010 y Aguirre y LoVuolo, 2013).

**Cuadro 13**  
**Argentina, Costa Rica, México y Panamá: tipos de capitalismo durante la etapa global actual**

País	Perfil económico dominante durante la etapa ISI	Tipo de inserción en la economía global	Nivel relativo de independencia económica	Coalición social dominante durante los últimos 30 años	Tipo de capitalismo
Argentina	Industrialización avanzada a nivel regional	Equilibrio relativo entre actividades industriales, agrícolas y extractivas	Medio	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Organización social corporativa</li> <li>• Coalición social que incluye a grupos empresariales nacionales, clases medias y populares</li> <li>• Democracia participativa</li> <li>• Estado redistributivo</li> </ul>	Capitalismo híbrido redistributivo
Costa Rica	Economía básicamente agroexportadora	Predominio de actividades industriales, pero con un peso aún relevante de actividades agrícolas	Medio	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Coalición social que incluye tanto corporaciones multinacionales como grupos empresariales nacionales y clases medias</li> <li>• Se basa en una democracia política muy sólida</li> <li>• Cuenta con un Estado con una larga tradición redistributiva</li> </ul>	Capitalismo híbrido, con predominio de un enfoque industrial por subcontratación, con un gran énfasis redistributivo
México	Industrialización avanzada a nivel regional	Predominio de actividades industriales orientadas a la exportación, pero con una presencia importante de actividades extractivas	Bajo, subordinado a la economía norteamericana	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Coalición social integrada por corporaciones multinacionales, grandes grupos empresariales de carácter nacional y segmentos de la clase media y una tecnocracia que coordina y encabeza la coalición</li> <li>• Sociedad poco organizada</li> <li>• Estado que tiende a actuar como agente del mercado</li> </ul>	Capitalismo industrial por subcontratación
Panamá	Equilibrio entre un sector agroexportador y un sector de servicios logísticos	Equilibrio entre servicios logísticos, servicios financieros y zonas económicas especiales, combinados con actividades agrícolas que han perdido importancia	Bajo, subordinado al mercado mundial	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Una coalición política pragmática y clientelar de carácter centrista ligada a un sistema de partidos con las mismas características, incluye a poderosos intereses financieros y comerciales internacionales</li> </ul>	

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de C. Barba, "Los regímenes de bienestar en América Latina: estructura de riesgos sociales y sistemas de protección social. Historia de un desencuentro", 2023, en prensa; I. Bizber y B. Théret, "Las coaliciones sociopolíticas y las trayectorias de los capitalismos latinoamericanos", *Varietades de capitalismo en América Latina: los casos de México, Brasil, Argentina y Chile*, México, El Colegio de México; J. Aguirre y R. Lo Vuolo, "Varietades de capitalismo. Una aproximación al estudio comparado del capitalismo y sus aplicaciones para América Latina", *Documento de Trabajo CIEPP*, N° 85, 2013 [en línea] <http://www.ciepp.org.ar/images/ciepp/docs/trabajo/doc%2085.pdf>; G. Bensusán, "Organizing workers in Argentina, Brazil, Chile and Mexico: the authoritarian-corporatist legacy and old institutional designs in a new context", *Theoretical Inquiries in Law*, vol. 17, N° 1, 2016, págs. 131-161 [en línea] <https://www7.tau.ac.il/ojs/index.php/til/article/view/1375/1441>; I. Bizberg, *Diversity of Capitalisms in Latin America*, Cham, Suiza, Palgrave Macmillan, 2019 [en línea] [https://robertboyer.org/download/2019\\_Boyer\\_-\\_Prologue\\_DiversityOfCapitalismsInLatinA.pdf](https://robertboyer.org/download/2019_Boyer_-_Prologue_DiversityOfCapitalismsInLatinA.pdf), y C. Castro y J. Rosado, "Tres fases en el modelo transitista de desarrollo económico de Panamá en los años 1950-2017", *Patrones de desarrollo económico en los seis países de Centroamérica (1950-2018)* (LC/MEX/TS.2022/7/-\*), R. Bielschowsky, M. Castro y H. E. Beteta (coords.), Ciudad de México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2022 [en línea] [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47870/4/S2200393\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47870/4/S2200393_es.pdf).

En la Argentina el proceso de desindustrialización fue más marcado durante la década de 1990 que en el presente siglo, lo que permitió un equilibrio relativo entre una fuerte orientación exportadora de productos primarios (reprimarización de la economía), con un fuerte componente agroindustrial<sup>84</sup>, y una importante estructura industrial, en parte orientada al mercado interno y parcialmente al mercado global (Barba, 2023). En México la trayectoria industrialista no se interrumpió<sup>85</sup>, pero cambió radicalmente su orientación que ahora es fundamentalmente externa<sup>86</sup>, con un carácter subordinado, al interior de cadenas de valor globales y dependiente de la economía de los Estados Unidos (Valencia, 2020; Barba, 2021). A este nuevo énfasis se suma un auge agroindustrial exportador y de producción e intercambio de minerales<sup>87</sup> y metales<sup>88</sup> (Barba, 2023).

En Costa Rica, ya en 2014 las exportaciones industriales sobrepasaron a las agrícolas, cuando alcanzaron el 55% de ellas, hasta llegar al 60,3% en 2019<sup>89</sup>. Sin embargo, las exportaciones agrícolas aún representan un 39,7% del total, lo que le confiere a su economía un carácter híbrido (COMEX, 2019). Finalmente, Panamá es un caso *sui generis*. Aunque Bizberg (2019) lo considera un capitalismo por subcontratación como México, su economía no es industrial, se caracteriza por el predominio de los servicios logísticos relacionados con la operación del Canal de Panamá, las zonas económicas especiales y los servicios financieros. De acuerdo con el INECP (2020) las actividades con un mayor peso en esta economía son la intermediación financiera y el transporte y comunicación interoceánico. Castro y Rosado (2022) han denominado a la formación económico-social panameña como transitista<sup>90</sup>, debido a la subordinación del conjunto del territorio y la vida económica panameña a las necesidades del tránsito a través del Canal de Panamá, que condujo a que se perdiera la importancia de los sectores agrícola/ganadero y los servicios comunales, sociales y personales en la composición del PIB, en favor de la economía de servicios<sup>91</sup> (Barba, 2023).

## B. La nueva estructura de riesgos y la cuestión social

A partir de la década de 1990 los cuatro países intentaron lograr formas alternativas de inserción en el mercado global. Argentina y México<sup>92</sup> siguieron modelos de capitalismo divergentes; el primer país se reprimarizó y luego intentó retomar su experiencia industrial logrando un cierto equilibrio que condujo a un capitalismo híbrido; el segundo optó por continuar un proceso de industrialización, pero reorientado a las exportaciones, bajo una estructura de fuerte dependencia económica, acompañado

<sup>84</sup> En la Argentina la agroindustria ha sido un componente fundamental de la economía desde el siglo XIX. En 2018 las manufacturas de origen agropecuario representaron el 25,4% de las exportaciones y las manufacturas de origen industrial el 31% (Cámara Argentina de Comercio y Servicios, 2018, pág.3).

<sup>85</sup> En 2018 el peso de las manufacturas industriales en las exportaciones fue de 81% (CEPAL, 2018a, gráfico I.21, pág. 28).

<sup>86</sup> A pesar de que el contenido tecnológico de las manufacturas que exporta es medio-alto, el control del proceso productivo y de los insumos es externo (Valencia, 2020; Barba, 2021).

<sup>87</sup> Entre los que sobresale la exportación de petróleo, acompañado por la importación de gasolinas.

<sup>88</sup> Aunque México se ubica entre los 10 principales productores y exportadores de 17 tipos de minerales de América Latina y es el décimo lugar de producción petrolera a nivel mundial, la exportación de este tipo de bienes apenas llegaba en 2018 al 7,0% del total, Además, el saldo comercial en este rubro entre 2015 y 2017 fue negativo porque México importó 47% de los minerales y metales de América Latina debido a su orientación industrial (CEPAL, 2018a).

<sup>89</sup> Este repunte está altamente correlacionado con la industria de instrumental médico y la farmacéutica (COMEX, 2019).

<sup>90</sup> Definida por cinco rasgos fundamentales: concentración del tránsito interoceánico por una sola ruta, control estatal de ese tránsito, concentración de los beneficios generados por los servicios al tránsito en mano de sectores sociales que controlan al Estado, subordinación del conjunto del territorio y la vida económica del istmo a las necesidades de tránsito y una contradicción entre la organización natural del territorio y la organización territorial de la economía y el Estado (Castro y Rosado, 2022).

<sup>91</sup> En 2017 los servicios de transporte, almacenamiento y comunicaciones, el comercio, los restaurantes y hoteles, los servicios financieros y empresariales tenían un papel predominante en la composición sectorial del PIB ya que el 54,4 del PIB era aportado por esos sectores, frente al 2,3% de la agricultura, el 1,8% de la minería, el 5,2% de la industria manufacturera. Los servicios públicos aportaban el 3,9%, los servicios comunales, sociales y personales, el 11,1% y los gubernamentales el 6,8% (Castro y Rosado, 2022).

<sup>92</sup> Economías que buscaron industrializarse durante el siglo XX.



de un auge agroindustrial muy importante<sup>93</sup> y de sectores exportadores de materias primas como el petróleo, que continúan teniendo una gran importancia (Barba, 2023).

Por otra parte, en la década de 1990, Costa Rica y Panamá<sup>94</sup> siguieron también caminos parcialmente diferentes. En el primer caso ha predominado un enfoque industrial por subcontratación dominante, que no puso punto final al modelo primario exportador pero lo relegó a un segundo plano. En Panamá continuó la centralidad de los servicios logísticos ofrecidos por el canal interoceánico, pero ahora acompañada por el auge de una economía de servicios financieros, giro que tampoco eliminó el segmento productor de bienes primarios, pero hizo que perdiera aún más su importancia.

En el ámbito social, estas distintas reorientaciones del capitalismo no pusieron fin a la cultura de privilegios heredada de la sociedad agraria (a partir del siglo XIX y hasta 1929), que incluye la exclusión social de poblaciones indígenas y afrodescendientes (sobre todo en Panamá y México) ni contribuyeron a liberar a las mujeres de un estatus de inferioridad laboral y responsabilidad casi exclusiva del cuidado al interior de la familia, que con escasas excepciones prevalece en toda la región. Tampoco han ayudado a superar los riesgos sociales asociados a la fase de industrialización vía sustitución de importaciones (1940-1982) durante la cual se sumó a la herencia colonial y agraria una perspectiva de desarrollo urbano que relegó al sector rural a una posición muy secundaria y situó a campesinos y pequeños propietarios en una situación de profunda desigualdad, pobreza y pobreza extrema (Barba, 2020).

Cuadro 14

## América Latina y el Caribe: trayectoria histórica de las matrices generadoras de riesgos y desigualdad sociales

La sociedad agraria (siglo XIX hasta 1929)	La sociedad industrial <sup>a</sup>	La inserción en el mercado global	Tentativas de respuesta
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Concentración de la tierra</li> <li>• Desigualdades agudas entre el mundo rural y el urbano</li> <li>• Exclusión sistemática de indígenas y afrodescendientes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Seguridad social para sectores medios y obreros en el sector formal</li> <li>• División entre distintos conjuntos de trabajadores (públicos y privados)</li> <li>• Visión conservadora del bienestar: familiarismo y reciprocidad entre pares</li> <li>• Desafiliación de trabajadores informales</li> <li>• Continuidad de la exclusión colonial</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Abandono del salariado como eje de la política social</li> <li>• Nuevo centro: gestión de la pobreza</li> <li>• Políticas sociales focalizadas</li> <li>• Mercantilización de sistemas de pensiones, salud, educación</li> <li>• Nuevas desigualdades entre lo rural y lo urbano</li> <li>• Continuidad del familiarismo y de la sujeción de las mujeres a las labores de cuidado a pesar de su incorporación al empleo en condiciones de mayor precariedad que los hombres</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reducción de desigualdades y de brechas estructurales</li> <li>• Construcción de ciudadanía social y reconocimiento a excluidos: indígenas, afrodescendientes, mujeres</li> <li>• Nuevos sistemas de protección desligados del mercado y la familia</li> <li>• Programas como las transferencias monetarias condicionadas (en versión universalista), pensiones no contributivas, reformas universalistas a sistemas de salud</li> <li>• Agenda pendiente de reducción de brechas entre lo rural y lo urbano</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cultura de privilegios</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cultura corporativa y clientelista</li> <li>• Búsqueda de lealtad de sectores medios</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inclusión social inferiorizante Combinada con una nueva cultura de privilegios para élites transnacionales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Neodesarrollismo</li> <li>• Ciudadanía social y reconocimiento</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de C. Barba, "La cuestión social en América Latina en los regímenes de bienestar del siglo XXI: reformas universalistas e inercias y contraofensivas neoliberales", *La cuestión social en el siglo XXI*, C. Barba, G. Ordoñez y Y. Silva (coords.), México, Siglo XXI Editores y Colegio de la Frontera Norte (COLEF), 2020.

<sup>a</sup> La etapa de industrialización vía sustitución de importaciones va de 1940 a 1982.

<sup>93</sup> En 2017, a nivel mundial México ocupaba el primer lugar en exportación de aguacate, jitomate, chile y pimienta, cerveza y tequila; el segundo en exportación de limón; el tercero en fresa y frambuesas; el quinto en carne de pollo y huevo; y el sexto en carne de res. En marzo de 2018 el PIB agroalimentario alcanzó más de 20 cuatrimestres de crecimiento constante. Ese año las exportaciones alcanzaron 34.000 millones de dólares y fueron superavitarias por casi 6.000 millones de dólares. Durante los primeros cuatro meses de 2019 el crecimiento de dicho superávit con respecto al mismo período del año anterior fue de casi el 16%, un récord histórico (Deloitte, 2019).

<sup>94</sup> Que a lo largo del siglo XX continuaron con un capitalismo basado en la exportación de materias primas, en el caso de Panamá con un papel secundario con respecto a una economía de servicios logísticos organizados alrededor de la operación del Canal de Panamá.

Durante la etapa de industrialización vía sustitución de importaciones la adopción, en distintos grados, de un paradigma de bienestar conservador que tuvo como eje a los sistemas de seguridad social y que privilegió a grupos de ingresos medios<sup>95</sup>, reforzó la obligación no escrita de responsabilizar a las mujeres del cuidado y las labores domésticas<sup>96</sup>, excluyéndolas de los sectores productivos formales, que se constituyeron en ámbitos de acceso exclusivo para adultos del sexo masculino. Este modelo excluyó de la protección social también a los trabajadores urbanos del sector informal (Barba, 2020). La etapa actual, de auge de nuevas formas de capitalismo a escala regional (Bizberg y Théret, 2012; Bizberg, 2019 y Barba, 2023) ha provocado cambios en la estructura de riesgos sociales; los más destacados son los siguientes:

- Nuevas formas de pobreza y vulnerabilidad entre los sectores de ingresos medios, debido a amplios procesos de precarización y flexibilización laboral, a procesos de desindustrialización, de reducción del empleo público y de desgaste de los sindicatos institucionalizados a lo largo del siglo XX.
- La amplia incorporación de las mujeres al mercado laboral en condiciones de mayor precariedad que los hombres<sup>97</sup>, que ha repercutido en tensiones y transformaciones de la estructura familiar.
- El surgimiento de nuevas relaciones entre lo rural y lo urbano que han sido acompañadas de nuevas oportunidades de ingreso y trabajo para quienes laboran en el ámbito rural, pero también nuevas desigualdades que han transformado la estructura social en el mundo rural.
- La continuidad de la exclusión de las poblaciones indígenas y afrodescendientes, pero ahora bajo la condición de migrantes y en otros ámbitos como el de las agroindustrias (Barba, 2020).

Así, a partir de la década de 1990, a la estructura de riesgos sociales no atendidos por los regímenes de bienestar de América Latina durante la etapa de industrialización vía sustitución de importaciones se han sumado nuevos riesgos sociales derivados del abandono del salariado<sup>98</sup> en el ámbito urbano como eje de la cuestión social, producto de la precarización laboral y la crisis financiera de los sistemas previsionales y de seguridad social. Durante esa década la cuestión social se transformó con la puesta en marcha de procesos de mercantilización de los sistemas de pensiones, salud y educación, impulsada por coaliciones transnacionales<sup>99</sup>. En ese marco se propuso un nuevo núcleo de acción para la política social a escala global<sup>100</sup> y nacional: la reducción de la pobreza y la creación de esquemas de protección básica (educación, salud, alimentación) para los pobres y vulnerables, a través de programas focalizados (que utilizan pruebas de medios y condicionalidades), financiados a través de presupuestos mínimos empleados para lograr coberturas máximas de la protección social, lo que se

<sup>95</sup> Trabajadores del sector público (servicios sociales y públicos urbanos), obreros de grandes empresas privadas y públicas.

<sup>96</sup> Que configuró una versión latinoamericana del modelo del hombre proveedor de las sociedades industriales más desarrolladas (*bread winner system*).

<sup>97</sup> Aunque la brecha en la participación económica de los hombres y mujeres en América se ha reducido de manera significativa entre 2000 y 2018, sigue siendo grande. En el primer año la participación de los hombres era del 62,6% y la de las mujeres del 46,4%. Para 2018 la participación masculina seguía siendo prácticamente la misma (66,3%) pero la de las mujeres había crecido al 54,5%; aun así, la brecha era todavía de más de 10 p.p. (CEPAL, 2021).

<sup>98</sup> De acuerdo con Castel (1997) en las sociedades industriales las relaciones de trabajo cristalizaron en tres formas: la primera fue el pauperismo e implicaba la exclusión del cuerpo social y un riesgo permanente de disolución social, un mundo escindido entre los propietarios y los vulnerables y pobres; la segunda fue la generación de una ciudadanía de segunda para los trabajadores, que lograron el acceso a una forma de integración social inestable y subordinada (consumo de masas, educación primaria, diversión popular, vivienda obrera); la tercera corresponde a la generación de la condición salarial, que dejó de corresponder solo a los obreros e incluyó empleados, jefes, profesionistas, trabajadores en el sector terciario, entre otras. Castel (1997) denominó a esta forma el salariado.

<sup>99</sup> En las que las instituciones financieras internacionales y las tecnocracias nacionales que se volvieron centrales en los ámbitos financieros y sociales de los estados latinoamericanos son centrales (Barba, 2007, 2018, 2019, 2020 y 2021).

<sup>100</sup> Véanse los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), una agenda de desarrollo social propuesta por las Naciones Unidas en 2000 para 2015, entre los que destacan erradicar la pobreza extrema y el hambre; educación básica para todos; igualdad de oportunidades para el hombre y la mujer; reducir la mortalidad infantil; mejorar la salud en la maternidad; avanzar en la lucha contra el VIH y otras enfermedades; asegurar un medio ambiente sano y seguro, y lograr una sociedad global para el desarrollo (Naciones Unidas, 2000).

trajo en formas amplias de inclusión inferiorizante (Barba, 2020; 2021) de la población vulnerable o en la pobreza, combinadas con una nueva cultura de privilegios para élites transnacionales concentradoras del ingreso y la riqueza (Barba, 2020; Piketty, 2014).

A lo largo de las dos décadas del siglo XXI, a escala global y en algunos países de América Latina se ha producido una respuesta a esta estrategia minimalista que ha puesto en el centro de la agenda de las políticas sociales la reducción de desigualdades y brechas sociales en distintos ámbitos<sup>101</sup>: educación, salud, ingresos, pensiones universales financiadas con recursos públicos<sup>102</sup>, que se proponen construir ciudadanía social universal, superar las desigualdades de género y reconocer los derechos sociales, económicos y culturales de las poblaciones indígenas y afrodescendientes (Barba, 2018, 2019 y 2020; 2021). La comparación de las brechas sociales de bienestar de los países analizados se ubica en esta encrucijada, pero el lugar que ocupan en ella cada uno es distinto.

En Costa Rica, donde la democracia es de alta calidad (Latinobarómetro 2018), los sectores medios han jugado un papel político fundamental para respaldar la creación de instituciones de bienestar universalistas, un Estado redistributivo y los sindicatos y sus demandas sociales, así como para limitar los procesos de mercantilización de la educación y la salud y resistir la residualización de la acción del Estado y aplicar a rajatabla la agenda de reformas neoliberales propuestas por el consenso y posconsenso de Washington. Este país ha mantenido la orientación universalista de los sistemas de salud, educación y seguridad social y desde mediados de la década de 1990 ha establecido como un objetivo central de la política social la búsqueda de equidad, solidaridad y eficiencia en tres ámbitos: la atención a la pobreza, la reforma de los servicios de salud universales y del régimen de jubilación.

En el ámbito de la pobreza la intención ha sido articular los sistemas universales de salud y educación con programas de combate a la pobreza para ofrecer una atención integral a la población vulnerable<sup>103</sup>. En el de la reforma a la salud destaca la creación en 1994 de los Equipos Básicos de Atención Integral de la Salud (EBAIS) que han logrado una cobertura casi universal<sup>104</sup> y la separación tanto de las funciones de rectoría y atención<sup>105</sup> como de financiamiento y provisión de servicios (Güendel y Trejos, 1994; Güendel, 1997; Castro y Sáenz, 1988; Barahona y otros, 2005). En el caso del régimen de jubilación se ha permitido un cierto nivel de privatización al contar con un régimen privado de pensiones complementarias y se reformó en 2000 al sistema de pensiones del magisterio porque era muy costoso. También sobresale la universalización de las pensiones sociales, mal llamadas no contributivas<sup>106</sup> para personas en la pobreza en 2019 (MIDEPLAN (1998); Barahona, Güendel y Castro (2005); Sojo (2010).

En Panamá se ha producido un intenso proceso de liberalización económica y laboral después de la invasión militar estadounidense de 1989. Al igual que en México y en Costa Rica, en Panamá se ha desarrollado desde la década de 1940 un complejo sistema de protección social. Panamá reformó su sistema de seguridad social en 2005 y ha alcanzado altos niveles de cobertura (en 2010 cubría ya al 81,7% de la población), pero la flexibilización laboral y la erosión de las organizaciones laborales han sido muy marcadas y los salarios mínimos reales se estancaron entre 2000 y 2018. Los sistemas de protección social de este país incluyen programas asistenciales financiados a través de impuestos generales, sistemas

---

<sup>101</sup> Véanse los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), fijados por las Naciones Unidas para 2030 que comprenden una serie de 17 objetivos en cinco ámbitos: las personas (fin de la pobreza; hambre cero; salud y bienestar; educación de calidad e igualdad de género), el planeta (agua limpia y saneamiento; producción y consumo responsables; acción por el clima; vida submarina; vida de ecosistemas terrestres), la prosperidad (energía asequible y no contaminante; trabajo decente y crecimiento económico; industria-innovación e infraestructura; reducción de las desigualdades; ciudades y comunidades sostenibles), la paz (paz, justicia e instituciones sólidas), las asociaciones (alianzas para lograr los objetivos) (Naciones Unidas, 2015).

<sup>102</sup> Erróneamente denominadas pensiones no contributivas.

<sup>103</sup> Las mujeres, la niñez y la adolescencia y la tercera edad (Barahona y otros, 2005).

<sup>104</sup> El 90% de la población total (Barahona y otros, 2005).

<sup>105</sup> La primera función a cargo del Ministerio de Salud, la segunda a cargo de las instituciones de seguridad social (CCSS) (Barahona y otros, 2005).

<sup>106</sup> Porque su financiamiento depende una contribución indirecta o con cargo a impuestos generales.

sectoriales de salud y educación que han logrado altos niveles de cobertura, respaldados por un gasto social muy alto en el contexto regional, que alcanzaba el 21% del PIB en 2009 (Ayala, 2010; Rodríguez, 2013; Alarco, 2016; OCDE, 2017a y 2017b; Barba y Valencia, 2020 y 2021; CEPAL, 2021).

Por su parte, la Argentina, cuya democracia se reestableció en la década de 1980 y cuenta con un amplio respaldo social, con presencia de poderosas organizaciones sociales y laborales corporativas<sup>107</sup>, ha impulsado durante el siglo XXI, con una interrupción neoliberal muy significativa, una inserción defensiva en el mercado mundial, un capitalismo híbrido menos dependiente que el mexicano o el panameño, más cercano a la tradición desarrollista en la que el Estado juega un papel importante en la conducción de la economía<sup>108</sup> y ha favorecido el mantenimiento de salarios mínimos relativamente altos y la creación de programas sociales universalistas como Asignaciones Universales por Hijo<sup>109</sup>, creado en 2009 (Díaz, 2012; Latinobarómetro, 2018; Barba, 2023).

Finalmente, el capitalismo mexicano se ha especializado en la exportación de manufacturas, pero con una orientación maquiladora que ha generado un nivel de dependencia tecnológica y económica<sup>110</sup> mucho mayor que el argentino, también se ha caracterizado por la aparición de enclaves agroindustriales en varias zonas del país, que indican nuevas ruralidades. En este caso la coalición hegemónica a lo largo de más de 30 años<sup>111</sup> incluye instituciones financieras internacionales, grandes empresas transnacionales y grupos empresariales nacionales, segmentos de las clases medias, que han respaldado a un Estado que en buena medida actuó como agente del mercado y cuya función primordial fue preservar a toda costa la estabilidad macroeconómica<sup>112</sup> a través de una reducción tanto de la estructura estatal como de la inversión pública y social<sup>113</sup>, y de un control muy rígido y regresivo de los salarios mínimos reales, que se han incrementado en los últimos años (Barba, 2021; Valencia, 2020).

En México la democracia se alcanzó de manera tardía y no se ha consolidado. En este marco, el porcentaje del ingreso que corresponde al trabajo disminuyó 12 puntos porcentuales (p.p.) entre 1980 y 2015 y se desarrolló un intenso proceso de reforma social encaminado a incrementar la cobertura en educación y salud, a través de programas de transferencias monetarias condicionadas, de la creación de un nuevo segmento en el sistema de salud para atender a quienes no tenían acceso a la seguridad social<sup>114</sup> y de programas de pensiones sociales mínimas que operaron a escala nacional y fueron financiadas con recursos públicos. En este país la cobertura de la seguridad social y las pensiones contributivas es baja y la precarización e informalización laboral han sido muy agudas, se han realizado reformas privatizadoras de los sistemas de pensiones, estableciendo programas de transferencias monetarias condicionadas (tres programas entrelazados: Progresá (1997), Oportunidades (2002) y Prospera (2014)), reformando los sistemas de salud (creación de un nuevo segmento en el sistema de salud para atender a quienes no tenían acceso a la seguridad social<sup>115</sup>, el Seguro Popular) y creando programas de pensiones sociales mínimas que operaron a escala nacional y fueron financiadas con recursos públicos<sup>116</sup> (en 2012 se estableció la Pensión para Adultos Mayores 65 y más), cuyo objetivo era incorporar a segmentos de la población tradicionalmente al margen de la protección pública, pero sin ofrecer derechos (Barba, 2018, 2019, y 2021).

<sup>107</sup> Que han permitido que el mercado de trabajo continúe funcionando como una arena de negociaciones colectivas (Barba, 2023).

<sup>108</sup> La Argentina, al igual que el Brasil y el Uruguay, se inscribe en un tipo de capitalismo en el que el Estado se distingue por su intención de defender intereses nacionales y de compensar la especialización en la exportación de bienes primarios limitando el proceso de desindustrialización, protegiendo particularmente la producción de manufacturas dirigidas al mercado interno (Barba, 2023).

<sup>109</sup> El nombre completo es Asignaciones Universales por Hijo para la Protección Social (Díaz, 2012).

<sup>110</sup> La dependencia se da con respecto a la economía de los Estados Unidos.

<sup>111</sup> Derrotada al menos en términos electorales en 2018, cuando fue electo Andrés Manuel López Obrador como presidente de México.

<sup>112</sup> El Estado mexicano, durante la larga etapa neoliberal, desestimó la importancia del crecimiento económico para garantizar un férreo control fiscal y un bajo nivel inflacionario (Valencia, 2020).

<sup>113</sup> Producto de una pobre recaudación de ingresos fiscales (Barba, 2021).

<sup>114</sup> El Seguro Popular creado en 2003, puesto en operación en 2004 y extinguido en 2018.

<sup>115</sup> El Seguro Popular creado en 2003, puesto en operación en 2004 y extinguido en 2018.

<sup>116</sup> Los programas 70 y más, que después fue denominado 65 y más.

A partir de 2018 se produjo un giro electoral que puso fin al predominio de la coalición tecnocrática ya mencionada. Con el arribo de Andrés Manuel López Obrador (AMLO) a la presidencia de México se han modificado algunos de los elementos fundamentales del arreglo neoliberal del bienestar en México, aunque en el contexto de crisis sanitaria y social generado por el COVID-19. Los salarios mínimos reales se han incrementado significativamente, se ha intentado una reforma sanitaria que ha avanzado muy poco (en parte debido a la crisis ya mencionada, en parte debido a problemas de diseño e implementación), programas universales como el Apoyo a Adultos Mayores de 65 años, las Becas Benito Juárez para educación media, programas dirigidos a las poblaciones indígenas y afrodescendientes como Sembrando Vida (pero no vinculados a las nuevas condiciones de vida de varios millones de jornaleros agrícolas que laboran en las grandes agroindustrias) y otros dirigidos a los jóvenes como el programa Jóvenes construyendo el futuro, cuyos alcances han sido limitados en el contexto ya aludido<sup>117</sup> (Bizberg y Théret, 2012; Aguirre y Lo Vuolo, 2013; Bizberg, 2019; Puyana, 2019; CEPAL, 2021a; Valencia, 2020; Barba, 2021).

## C. El COVID-19 y las brechas estructurales del bienestar al desnudo

La gran heterogeneidad en el ámbito del bienestar social, las brechas en los grados de madurez de las instituciones de protección social, de los derechos sociales, de las formas de ciudadanía social y de los propios estados sociales de América Latina y el Caribe ha sido puesta al desnudo por la pandemia por COVID-19, que ha desatado una crisis global cuyos alcances y profundidad son muy graves y aún generan una gran incertidumbre, debido al avance desigual de la vacunación tanto en la región como a escala global.

Esta crisis debe considerarse una crisis de bienestar social porque en el contexto del COVID-19 ninguno de los pilares del bienestar (Estado, mercado, familia, comunidades u organizaciones internacionales) ha sido capaz de compensar las fallas de los otros, lo que es particularmente claro en tres ámbitos: el económico, el de la salud y el laboral. En promedio, entre 2019 y 2020 el PIB se redujo un 10,5% en la Argentina, México y Panamá, aunque la reducción fue menor en Costa Rica (4,8%) (CEPAL, 2021b). El COVID-19 es una crisis múltiple (sanitaria, económica y social) que ha revelado en grados desiguales, entre otras cosas, la debilidad y fragmentación de los sistemas de salud, la incapacidad de los sistemas educativos para acompañarse con la estrategia sanitaria para mantener no solo la cobertura sino la calidad de la educación y la fragilidad de las protecciones ligadas al trabajo cuando el sector más afectado es el informal en América Latina y en los cuatro casos examinados en este trabajo.

### 1. Las brechas estructurales al desnudo

#### a) La brecha de salud

Como señala Yanes (2021), la crisis desatada por la pandemia por COVID-19 ha mostrado que los sistemas sanitarios de América Latina sufren grandes rezagos, un gasto social insuficiente y servicios de salud fragmentados, que no bastan para hacer frente a las necesidades de salud del conjunto de la población y mucho menos a situaciones críticas como las actuales<sup>118</sup>. El efecto negativo de la pandemia es muy evidente en el ámbito sanitario, ya que la carencia por acceso a esta clase de servicios se incrementó del 16,2% al 28,3%, lo que afectó a 15,6 millones de personas más que en 2018 (CEPAL, 2021b). En esta región la tendencia general ha sido la existencia de sistemas que jerarquizan el acceso a

<sup>117</sup> El apoyo universal a las personas mayores ha repercutido en una reducción de la pobreza incluso en condiciones de pandemia. Originalmente fue establecido para población de 68 años y más, pero se amplió para incluir a la población entre 65 años y más. Además, su monto se ha elevado progresivamente y para 2024 llegará a 3.000 pesos por persona, lo que prácticamente implicará la erradicación de la pobreza de ingresos rural, porque ese monto está por encima de las líneas de pobreza y pobreza extrema rural.

<sup>118</sup> A pesar de los esfuerzos de emergencia realizados por gobiernos como el mexicano que contrató a miles de trabajadores adicionales para el sector salud para enfrentar la contingencia sanitaria y destinó grandes recursos para comprar vacunas y equipo.

la salud, que reproducen y agudizan la desigualdad social, ofreciendo servicios desiguales a trabajadores informales, campesinos, indígenas y afrodescendientes, quienes se encuentran en situaciones de inferioridad frente a los servicios disponibles para trabajadores formales o para quienes pueden pagar servicios privados de salud (Barba, 2021).

En los países contrastados en este estudio antes del COVID-19 la afiliación a los sistemas de salud mostraba brechas considerables, particularmente entre la Argentina y Costa Rica (con mayores porcentajes de cotización) y México (con menores porcentajes). En este último país la afiliación de los hombres y mujeres era muy inferior a los porcentajes alcanzados en los dos primeros (CEPAL, 2021b). En la Argentina y Costa Rica la afiliación a los sistemas de salud de los asalariados era muy alta así como la afiliación de los no asalariados, mientras que las brechas de afiliación de asalariados y no asalariados eran muy grandes en México frente a las de la Argentina y Costa Rica. Además, a diferencia de lo ocurrido en esos dos países, en México se observaba también una brecha vertical muy significativa entre la afiliación urbana y rural (CEPAL, 2021b).

## b) Vulnerabilidad

Otro aspecto fundamental revelado por la pandemia es la distribución desigual de los riesgos y los costos sociales generados por la profunda crisis económica desencadenada por el COVID-19<sup>119</sup> que ha afectado sobre todo a los trabajadores más desprotegidos y con menores ingresos en toda América Latina, agudizando las desigualdades existentes entre los trabajadores formales e informales, calificados y descalificados, de las grandes empresas y de las medianas, pequeñas y micro. Estas últimas enfrentaron mayores problemas de solvencia y una pérdida importante de puestos de trabajo que se expresan en el incremento del desempleo y el crecimiento de la pobreza (CEPAL, 2021b).

En América Latina, justo antes de la pandemia por COVID-19, un alto porcentaje de las mujeres, personas con educación primaria incompleta, personas indígenas y afrodescendientes consideraban que sus ingresos eran insuficientes para cubrir satisfactoriamente sus necesidades. Estas percepciones pueden haberse disparado como resultado del COVID-19 (CEPAL, 2021b). En el caso particular de México, de acuerdo con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL, 2020a), la crisis golpeó más a los grupos más vulnerables, particularmente a aquellos sectores sociales que ya eran vulnerables antes de que esta ocurriera.

La crisis afectó más a quienes padecen enfermedades crónicas (en particular diabetes, hipertensión y obesidad), a quienes se inscriben en empleos precarios o informales y a quienes padecen múltiples brechas de acceso a derechos sociales como la salud, la educación y la vivienda. Así, es probable que en México y en la Argentina, Costa Rica y Panamá las personas más susceptibles a haber sufrido consecuencias negativas como producto de la crisis sanitaria, económica y social son los jóvenes, las mujeres y los niños, tanto en el ámbito laboral como en el de la protección y los derechos sociales, particularmente en el ámbito de la salud, la educación y la vivienda, lo que se traduce en incrementos de pobreza y desigualdad.

## c) Empleo

De acuerdo con la Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2020a) en septiembre de 2020 América Latina y el Caribe era la región más afectada en el mundo por la crisis económica en términos de horas trabajadas e ingresos laborales<sup>120</sup> y el número de trabajadores que perdieron su trabajo, al menos de manera temporal. América Latina y el Caribe perdió 34 millones de empleos en 2020 y esto

---

<sup>119</sup> Provocada por la interrupción o fragmentación de las cadenas de valor y la caída de la demanda global que afectó particularmente a los socios comerciales de los Estados Unidos y China (tal es el caso de México y la Argentina), sumada a la drástica disminución de los precios de las materias primas (en particular del petróleo) en 2020. En 2020 el PIB se redujo al -7,3% en la Argentina y en México al -8,7% (Barba, 2021).

<sup>120</sup> Las horas trabajadas se redujeron en un 20,9% y los ingresos en un 19,3% durante los tres primeros trimestres de 2020 (OIT, 2020a).

afectó más a las mujeres<sup>121</sup>, a los jóvenes<sup>122</sup>, a los trabajadores informales y a los cuentapropistas<sup>123</sup>, que a los trabajadores formales (OIT, 2020a). Esto plantea el tema de la inseguridad económica como un gran desafío, particularmente en el caso de los empleos informales donde ocurrió la mayor destrucción de ocupaciones y de los trabajadores formales que carecen de seguro de desempleo.

La CEPAL (2021a) también considera que en América Latina el COVID-19 ha provocado una enorme salida de la fuerza de trabajo en edad de trabajar, que ha afectado más a las mujeres, los trabajadores informales, los jóvenes, las personas con bajos niveles educativos, los afrodescendientes y los migrantes y subraya que los más afectados son los trabajadores informales. Este es el caso en Costa Rica y México, porque el empleo informal se caracteriza por una mayor inestabilidad ocupacional y por la carencia de recursos de recurrir al teletrabajo como lo hacen algunos segmentos de los trabajadores formales (CEPAL, 2021b).

Sin embargo, el impacto de la pandemia en el empleo ha sido heterogéneo. Así, donde las estrategias de confinamiento fueron más rigurosas (Costa Rica) hubo un mayor repunte de la desocupación, donde fueron más laxas el crecimiento de la tasa de desocupación fue más moderado (la Argentina y México) (CEPAL, 2021b). Además de los trabajadores informales, las mujeres fueron quienes perdieron más empleos, particularmente en el caso de Costa Rica y México, debido a que son ellas las que enfrentan peores condiciones de precariedad e informalidad (CEPAL, 2021b).

En términos etarios las afectaciones generadas por la pandemia han sido heterogéneas, por ejemplo, en la Argentina los adultos mayores y los jóvenes adultos fueron quienes sufrieron mayores niveles de desempleo, pero en Costa Rica fueron los jóvenes y los adultos (CEPAL, 2021b). Algo distinto ocurrió con respecto a los niveles educativos, donde la afectación tendió a ser más aguda entre quienes solo cuentan con educación primaria o secundaria que en aquellos que han alcanzado una educación universitaria o superior no universitaria, como lo muestran los casos de la Argentina y Costa Rica (CEPAL, 2021b).

#### **d) Ingresos y movilidad social descendente**

Entre 2002 y 2017 en América Latina la tendencia al crecimiento de la población con ingresos medios<sup>124</sup> y la reducción del porcentaje de la población con ingresos bajos<sup>125</sup> implicó un importante proceso de movilidad ascendente. Hay evidencias de que esta tendencia se interrumpió en 2019 y se revirtió en 2020 como producto de la crisis por COVID-19 (CEPAL, 2021). En la Argentina, Costa Rica, México y Panamá, las diferencias en el ámbito de la distribución del ingreso antes de la pandemia no eran muy grandes, pero las trayectorias seguidas por cada país fueron desiguales. En la Argentina y Panamá, durante la llamada década ganada (2003-2013) (García, 2014) se produjo una reducción moderada del Índice de Gini, pero eso no ocurrió en Costa Rica y México hasta el período siguiente (a partir de 2013).

Sin embargo, de acuerdo con la CEPAL (2020 a), la participación del quintil V en el ingreso total en 2019 en los cuatro casos analizados era muy alta (CEPAL, 2021b). De acuerdo con datos de la CEPAL (2021a) en América Latina las dos únicas fuentes de ingreso a que tienen acceso el quintil 1 de ingreso para atenuar esta desigualdad son las transferencias a otros hogares y las transferencias públicas, ya que el quintil V participaba de manera mayoritaria en el resto de las fuentes de ingreso (CEPAL, 2021b).

---

<sup>121</sup> Empleadas mayoritariamente en sectores afectados por la crisis: hotelería, restaurantes y otras actividades de servicios (OIT, 2020a).

<sup>122</sup> Que se emplean mayoritariamente en hoteles, comercio, servicios personales y en la construcción y enfrentan una mayor intermitencia laboral y una mayor informalidad y precariedad laboral (OIT, 2020).

<sup>123</sup> En la crisis de 2020 esta actividad no jugó un papel contracíclico, porque se produjo una pérdida masiva de trabajo informal y por cuenta propia (OIT, 2020a). Eso explica la disminución de la tasa de informalidad en México ese año del 56% al 48% (OIT, 2020a).

<sup>124</sup> Que incluye población con ingreso medio-bajo, medio-intermedio y medio alto (CEPAL, 2021a, 76).

<sup>125</sup> Personas en situación de pobreza, pobreza extrema o cuentan con ingresos bajos (justo por encima de la línea de pobreza) (CEPAL, 2021a, pág. 76).

**e) Pobreza**

De acuerdo con la CEPAL (2021a) en América Latina entre 2002 y 2019 la pobreza se redujo de manera importante tanto en términos relativos como absolutos, pero no ocurrió lo mismo con la pobreza extrema, en la que se observó una leve reducción porcentual pero un incremento importante en términos absolutos (CEPAL, 2021b). Entre 2014 y 2019 la reducción de la pobreza se mantuvo en México y Panamá, se estancó en Costa Rica y en la Argentina se incrementó. A pesar de ello, en el contexto del COVID-19 la pobreza y la pobreza extrema repuntaron en los cuatro países. Sin embargo, solo México no enfrentó ese impacto negativo utilizando medidas de emergencia como hicieron los otros tres países (CEPAL, 2021b).

De acuerdo con la CEPAL (2021a), justo antes de la pandemia la incidencia de la pobreza y la pobreza extrema en la población indígena era más de tres veces mayor en el caso de la población indígena y 1,6 veces superior en la población afrodescendiente que en la población no indígena ni afrodescendiente, lo que indicaba la continuidad de la vieja herencia colonial. Se puede suponer la continuidad y agudización de estas brechas en el contexto del COVID-19, particularmente en México y Panamá, donde el peso de esas poblaciones es mayor (CEPAL, 2021b).

De igual forma, la CEPAL (2021a) señala que antes de la pandemia la pobreza y la pobreza extrema afectaban más a la población joven, particularmente a los niños y adolescentes que a la población total. En contraposición con los hogares integrados por un jefe y su cónyuge y los unipersonales, los hogares biparentales con hijos, los monoparentales y los extensos experimentaban mayores niveles de pobreza y pobreza extrema. Por otra parte, las mayores brechas de pobreza y pobreza extrema por nivel educativo afectaban de manera drástica a los hogares cuyos jefes no completaron la educación primaria, a diferencia de lo que ocurría con aquellos donde los jefes completaron la educación terciaria. En el contexto de la pandemia es razonable esperar una agudización de esas brechas (CEPAL, 2021b).

**f) Protección social: pensiones**

Sin duda, la crisis también ha impactado los sistemas de pensiones, lo que se expresa en reducciones del número de personas cotizantes entre 2019 y 2020, la afectación ha sido más severa en los países con inercias más negativas (CEPAL, 2021b). Hacia 2019 había brechas notables en la afiliación a los sistemas de pensiones entre la Argentina y Costa Rica, por una parte y, México y Panamá, por la otra. También se observaban desigualdades significativas en la afiliación de hombres y mujeres en la Argentina, Costa Rica y México, así como dentro de cada país. La excepción era Panamá, donde la afiliación de las mujeres era mayor que la de los hombres. Las diferencias de afiliación de los ocupados a los sistemas de pensiones entre asalariados y no asalariados eran también muy notables, al igual que las brechas entre los ámbitos urbano y rural (CEPAL, 2021b).

**g) Espacio fiscal, gasto social y transferencias monetarias**

La década previa a la pandemia se caracteriza en América Latina por un bajo crecimiento económico e ingresos públicos estancados e insuficientes para cubrir el creciente nivel de gasto público, lo que generó déficits global y primario, aumento de la deuda pública y una débil posición para hacer frente a una crisis sanitaria y económica como la que generó el COVID-19. Sin embargo, existen importantes diferencias en el espacio fiscal de los países analizados en este documento (CEPAL, 2020c y 2020d). El espacio fiscal de los países analizados era heterogéneo, tanto en su capacidad de captación de ingresos como en el volumen del gasto social como porcentaje del PIB. La heterogeneidad se observaba también en los objetivos que orientaban la acción de dicho gasto (CEPAL, 2021b).

Estas discrepancias resultaron fundamentales en el ejercicio del gasto público para hacer frente a los efectos sanitarios, económicos y sociales de la pandemia por COVID-19 y se manifiestan en contrastes notables en el gasto (como porcentaje del PIB) realizado por cada país para financiar medidas



de protección social de emergencia a través de transferencias monetarias públicas, lo que agudiza las brechas que separan a la Argentina, en primer lugar, de Costa Rica y Panamá, en segundo, y México en tercer lugar (CEPAL, 2020e y 2020f; CEPAL, 2021a).

#### **h) Vivienda y brecha digital**

Como señala Yanes (2021), los esquemas desiguales de cuidado se vinculan profundamente con la desigualdad en el acceso a la vivienda, lo que se reveló con fuerza en el marco de la pandemia porque los hogares han adquirido un carácter polifuncional. Mientras que algunos hogares están bien dotados y pueden hacer frente a las nuevas demandas, las viviendas del sector popular carecen de servicios básicos, de agua, de electricidad y de conectividad<sup>126</sup>. En este contexto, las brechas digitales entre los hogares de ingresos medios y altos y los hogares de bajos ingresos han afectado la calidad de la educación (Ziccardi, 2021).

El COVID-19 impulsó a numerosos gobiernos de América Latina (entre ellos los de los países analizados en este documento) a desarrollar una estrategia centrada en la educación a distancia para reforzar el distanciamiento social. Esto ha hecho aflorar las profundas desigualdades en la dotación de recursos de los hogares y ha generado brechas digitales, porque el éxito de la educación en línea depende del acceso a conexión a internet y dispositivos electrónicos para participar en las labores educativas, pero esos recursos se distribuyen de manera desigual dentro de los países entre los distintos estratos de ingreso y hay brechas horizontales entre los países analizados en este documento (CEPAL, 2021b).

#### **i) Sociedad y economía de cuidados**

En América Latina la carencia de sistemas de cuidado se ha convertido en un factor que bloquea la inserción económica de las mujeres o la precariza y debilita a los hogares (Barba, 2021). La organización social del cuidado, el trabajo de cuidados no remunerado ha sido predominantemente una responsabilidad femenina que se ha traducido en que el tiempo dedicado por las mujeres a estas labores sea mucho mayor que el de los hombres, particularmente en los hogares con presencia de niñas y niños menores de 15 años, lo que ha contribuido a que enfrenten una mayor desigualdad en las condiciones laborales y salariales que los varones. Esta profunda desigualdad de género es aún más aguda en los hogares con menores ingresos (CEPAL, 2021b). El COVID-19 ha afectado severamente la provisión de servicios de cuidado y ha forzado a ensayar nuevos arreglos que implican mayores riesgos para las poblaciones más vulnerables y han aumentado las tareas de cuidado en los hogares, afectando a los hogares más pobres y agudizando las desigualdades de género<sup>127</sup> (CEPAL, 2021b).

### **D. La preselección de brechas e indicadores**

Como resultado del análisis de las brechas estructurales relacionadas con la constitución histórica de los regímenes de bienestar regionales, de las transformaciones de la estructura de riesgos sociales producto de las nuevas formas de capitalismo regionales y de las brechas estructurales reveladas por la pandemia por COVID-19, se propone el siguiente listado de brechas e indicadores para comparar los cuatro países considerados en este documento. En el cuadro 15 se presenta esta selección, que presenta las brechas que se busca comparar, así como los indicadores correspondientes a partir de las trayectorias de los cuatro países y en algunos casos de América Latina.

---

<sup>126</sup> En los hogares de ingresos medios y altos hay conexión a internet, se dispone de computadoras para que los niños y los jóvenes puedan atender la educación a distancia y para que los adultos puedan realizar trabajo en el hogar (*home office*), mientras que en los hogares pobres de las colonias populares solo se cuenta con los celulares de los padres para atender todas estas demandas (Yanes, 2021).

<sup>127</sup> Esto se mostró de manera particularmente aguda en la primera fase de la pandemia ante la necesidad de establecer estrategias de educación a distancia que exigían la participación sobre todo de las madres para auxiliar en las labores escolares de sus hijos.

**Cuadro 15**  
**Argentina, Costa Rica, México y Panamá y América Latina: brechas estructurales horizontales, brechas reveladas por el COVID-19 e indicadores sociales (2000-2020)**

Brechas estructurales		Indicadores			
Salud	Salud	Afiliación o cotización de los ocupados a los sistemas de salud 2000-2019, total, y por sexos (en porcentajes)	Afiliación o cotización de los ocupados a los sistemas de salud 2000- 2019, total, asalariados y no asalariados (en porcentajes)	Afiliación o cotización de los ocupados a los sistemas de salud 2000- 2019, total, urbana y rural (en porcentajes)	Afiliación o cotización de los ocupados a los sistemas de salud en 2019, total, y por sexos (en porcentajes) Argentina, Costa Rica y México
	América Latina Cuatro países	Afiliación o cotización de los ocupados a los sistemas de salud en 2019, total, urbana y rural (en porcentajes) Argentina, Costa Rica y México			
Crecimiento económico	Crecimiento económico América Latina Cuatro países	Variación anual del PIB 2010-2020 (en porcentajes)	Variación proyectada del PIB en 2020 con respecto de 2019 (en porcentajes)		
Vulnerabilidad	Vulnerabilidad de los estratos de ingresos medios América Latina Cuatro países	Población según estratos de ingreso por habitante alrededor de 2002, 2008, 2017 y 2019 (en porcentajes) Ingreso bajos <sup>a</sup> Ingresos medios <sup>b</sup>	Población según estratos de ingreso por habitante, 2019 y 2020 (en millones de personas)	Personas que consideraban en 2018 que sus ingresos no bastaban para cubrir satisfactoriamente sus necesidades (en porcentajes) América Latina	Personas que consideran que la distribución del ingreso es injusta o muy injusta en 2013 y 2018 Cuatro países
Pobreza	Pobreza y pobreza extrema: América Latina Cuatro países	Tasa de pobreza y pobreza extrema, 2000-2019 (en porcentajes)	Pobreza y pobreza extrema, 2000-2019 (en millones de personas)	Pobreza y pobreza extrema rural y urbana 2000-2019	Proyecciones de la CEPAL de tasa de pobreza total y pobreza extrema, 2019-2020, con y sin transferencias (en porcentajes)
	Fuentes de ingreso más importantes en la reducción o aumento de la pobreza América Latina Cuatro países	Variación anual del ingreso por habitante entre los hogares de menores recursos, por fuentes de ingreso 2014-2019 (en porcentajes) Ingresos laborales Transferencias públicas y privadas Otros ingresos	Variación anual del ingreso por habitante por salarios e ingresos por trabajo independiente entre los hogares de menores recursos, por fuentes de ingreso 2014-2019 (en porcentajes) Salarios Ingresos por trabajo independiente	Variación anual del ingreso por habitante por transferencias entre los hogares de menores recursos, por fuentes de ingreso 2014-2019 (en porcentajes) 2014-2019 (en porcentajes) Pensiones contributivas Transferencias no contributivas	

Brechas estructurales		Indicadores			
				Otras transferencias	
	Grupos de población con mayor incidencia de la pobreza América Latina Cuatro países	Incidencia de la pobreza y la pobreza extrema según condición étnica, 2000-2019 (en porcentajes) Indígenas Población afrodescendiente No indígenas ni afrodescendientes	Incidencia de la pobreza y la pobreza extrema por edad, 2000-2019 (en porcentajes) De 0 a 14 años De 15 a 24 años Población total	Incidencia promedio (simple) de la pobreza y la pobreza extrema según tipo de hogar, 2000-2019 (en porcentajes) Biparental con hijos, monoparental y extenso Jefe y cónyuge sin hijos y unipersonal	Incidencia promedio (simple) de la pobreza y la pobreza extrema por nivel educativo del jefe de hogar, 2000-2019 (en porcentajes) Primaria incompleta Educación terciaria completa
Empleo	Empleo, salarios y desocupación América Latina Cuatro países	Tasas de ocupación y desocupación Población ocupada por grupos de edad, por nivel educativo y por sexo (2000-2019) Salarios mínimos reales 2000=1000 América Latina Cuatro países	Empleo informal como porcentaje del empleo Empleo informal por sexo América Latina	Salarios mínimos reales 2000=1000	
		Tasas de desocupación, ocupación y participación. Población ocupada (por grupos de edad y por nivel educativo) y participación en el empleo informal- trimestre abril-junio (2020-2019) América Latina Cuatro países	Variación interanual de tasas de desocupación, ocupación y participación, trimestre abril-junio (2020-2019)	Variación interanual de la población ocupada, por sexo, trimestre abril-junio (2020/2019) (en porcentajes)	Participación de los trabajadores informales en la reducción del empleo total y tasa de ocupación informal, trimestre abril-junio (2020-2019) (en porcentajes)
		Variación en la población ocupada por grupos de edad más afectados, abril-junio (2020-2019) (en porcentajes)	Variación en la población ocupada <sup>d</sup> por nivel de educación <sup>a</sup> alcanzado, trimestre abril-junio (2020-2019) (en porcentajes)		
Ingreso y movilidad social	Desigualdad del ingreso América Latina Cuatro países	Índice de desigualdad de Gini 2002, 2008, 2017 y 2019 Cuatro países	Participación en el ingreso total por quintiles en 2019 (en porcentajes) América Latina Cuatro países	Distribución del ingreso de cada fuente entre los quintiles I a III, IV y V, 2019 (en porcentajes) América Latina	Población según estratos de ingreso por habitante, 2019 y 2020 (en millones de personas) Cuatro países
		Participación del ingreso total por quintiles	Distribución del ingreso de cada fuente entre los		

Brechas estructurales		Indicadores		
América Latina Cuatro países	2000-2019 (en porcentajes)	quintiles I a III, IV y V, 2019 (en porcentajes)		
		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ingreso del trabajo dependiente</li> <li>• Ingresos del trabajo por cuenta propia</li> <li>• Alquiler imputado y otros</li> <li>• Jubilaciones</li> <li>• Transferencias de otros hogares</li> <li>• Transferencias públicas</li> <li>• Ingresos de propiedad</li> <li>• Ingreso total</li> </ul>		
Pensiones América Latina Cuatro países	Afiliación o cotización de los ocupados a los sistemas de pensiones en 000-2019, total, y por sexos (en porcentajes) Cuatro países	Afiliación o cotización de los ocupados a los sistemas de pensiones 2000-2019, total, asalariados y no asalariados (en porcentajes) Cuatro países	Afiliación o cotización de los ocupados a los sistemas de pensiones 2000- 2019, total, urbana y rural (en porcentajes) Cuatro países	Afiliación o cotización de los ocupados a los sistemas de pensiones en 2019, total, y por sexos (en porcentajes) Cuatro países
	Afiliación o cotización de los ocupados a los sistemas de pensiones en 2019, total, asalariados y no asalariados (en porcentajes) Cuatro países	Afiliación o cotización de los ocupados a los sistemas de pensiones en 2019, total, urbana y rural (en porcentajes) Cuatro países		
Protección social	Variación de las personas cotizantes, trimestre abril-junio (2020/2019) (en números absolutos y porcentajes Argentina, Costa Rica y México	Variación de la cobertura de cotizantes dentro de la población en edad de trabajar, trimestre abril-junio (2020/2019) (en p.p.), Argentina, Costa Rica y México		
Transferencias monetarias América Latina Cuatro países	Monto promedio de las transferencias monetarias para enfrentar la pandemia por COVID-19 en el período de marzo a diciembre de 2020 (múltiplos de la línea de pobreza)	Monto promedio de las transferencias monetarias para enfrentar la pandemia por COVID-19 en el período de marzo a diciembre de 2020 (múltiplos de la línea de pobreza extrema). Argentina, Costa Rica y México	Medidas de protección social de emergencia para la población en situación de pobreza y vulnerabilidad, según el tipo de medida, al 6 de noviembre de 2020 Cuatro países	Medidas no contributivas de transferencias monetarias en respuesta a la crisis del COVID-19 hasta 6 de noviembre de 2020 Cuatro países

Brechas estructurales		Indicadores			
		Argentina, Costa Rica y México			
Espacio fiscal	Fortaleza del Estado	Ingresos fiscales como porcentaje del PIB			
Gasto social	Por funciones	Distribución del gasto social del gobierno central, por funciones, 2019 ( <i>en porcentajes</i> ) Cuatro países			
	General	Gasto social del gobierno central, 2018 ( <i>en porcentajes del PIB</i> ), cuatro países			
Vivienda y brecha digital	Acceso a internet y pandemia	Niños y niñas menores de 5 a 12 años en hogares sin acceso a internet, por quintiles de ingreso en 2018 Argentina, Costa Rica y México			
Cuidado	Participación de las mujeres en el mercado laboral	Mujeres de 20 a 59 años que se encuentran fuera del mercado de trabajo por razones familiares en 2019, según presencia de niños y niñas menores de 15 años en el hogar ( <i>en porcentajes</i> ) Costa Rica	Mujeres de 20 a 59 años que se encuentran fuera del mercado de trabajo por razones familiares en 2019, según quintiles de ingreso ( <i>en porcentajes</i> ) Costa Rica	Ingreso de las mujeres asalariadas urbanas de 20 a 59 años que trabajan 35 horas o más por semana con respecto del salario de los hombres de iguales características, según presencia de niños y niñas, 2018 ( <i>en porcentajes</i> ) México	Tiempo de trabajo de cuidado no remunerado de las mujeres 15 años y más en hogares con menores de 5 a 12 años, 2014-2017 (en horas semanales) Costa Rica y México
		Valor económico del trabajo no remunerado de los hogares, 2013-2018 ( <i>en porcentajes del PIB</i> ), Argentina, Costa Rica y México			

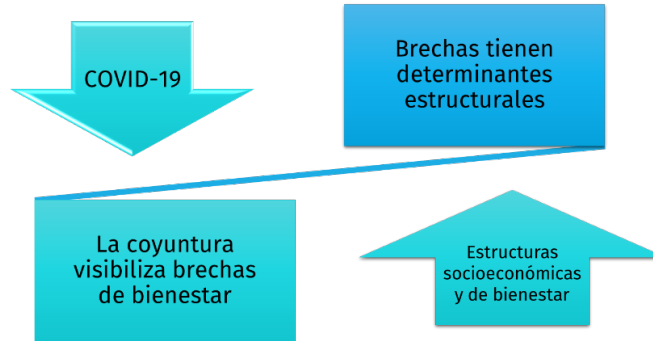
Fuente: Elaboración propia.

## E. Estructura de determinación

A continuación se presenta la lógica de análisis de las brechas horizontales existentes entre los cuatro países considerados en este documento, que serán analizadas en el capítulo III (véase el diagrama 5). El análisis de la coyuntura crítica (sanitaria, económica y social) generada por el COVID-19 es obligado

porque ha desnudado brechas de bienestar estructurales en distintos ámbitos: la protección sanitaria, la interrupción del crecimiento económico, la debilidad de la estructura de empleo, la protección social tanto en el ámbito de las pensiones como en el de la salud, la capacidad de respuesta al repunte de la pobreza, las brechas de pobreza y pobreza extrema, la mayor incidencia de la pobreza y la pobreza extrema en algunos grupos sociales, la agudización de la desigualdad de género y la reproducción de la responsabilidad del cuidado como labor obligadamente femenina.

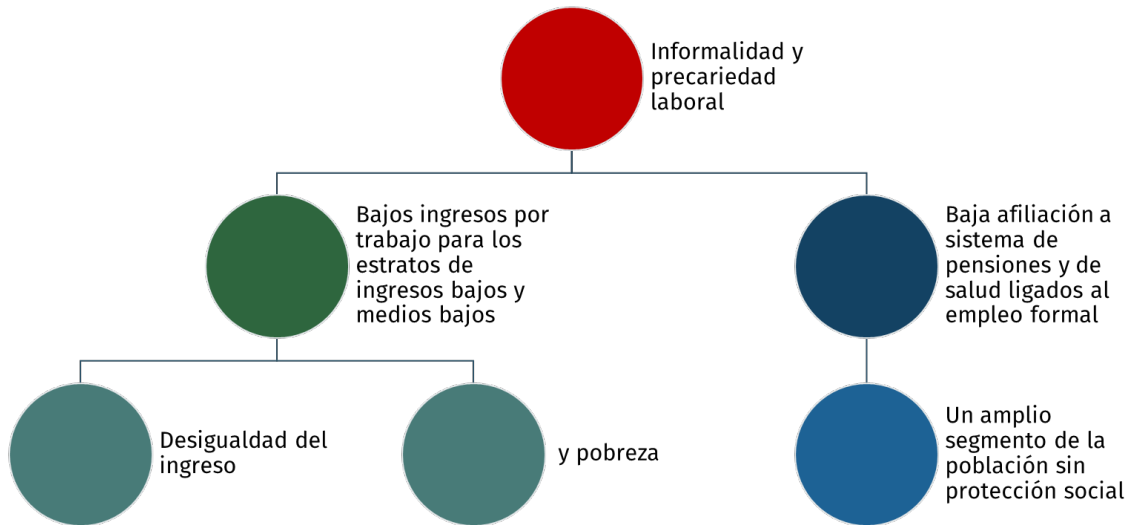
**Diagrama 5**  
Estructura de determinación de las brechas de bienestar horizontales



Fuente: Elaboración propia.

Sin embargo, no es la crisis la causante de esas brechas porque están determinadas por estructuras socioeconómicas y por la manera cómo se han articulado los regímenes de bienestar de los países comparados en este documento. Los siguientes diagramas ilustran este tipo de determinación. En el diagrama 6 se muestran las líneas de causalidad que existen entre los niveles de informalidad y precariedad laboral que prevalecen en distintos grados en América Latina y en los países que comparamos aquí, producto del tipo de capitalismo que caracteriza a cada país. Se muestra cómo el empleo precario y la informalidad impactan en las estructuras de ingreso, en los niveles de desigualdad del ingreso, en la pobreza y la pobreza extrema, así como en los niveles de afiliación a los sistemas de protección social y la exclusión de segmentos de la población social de dichos sistemas.

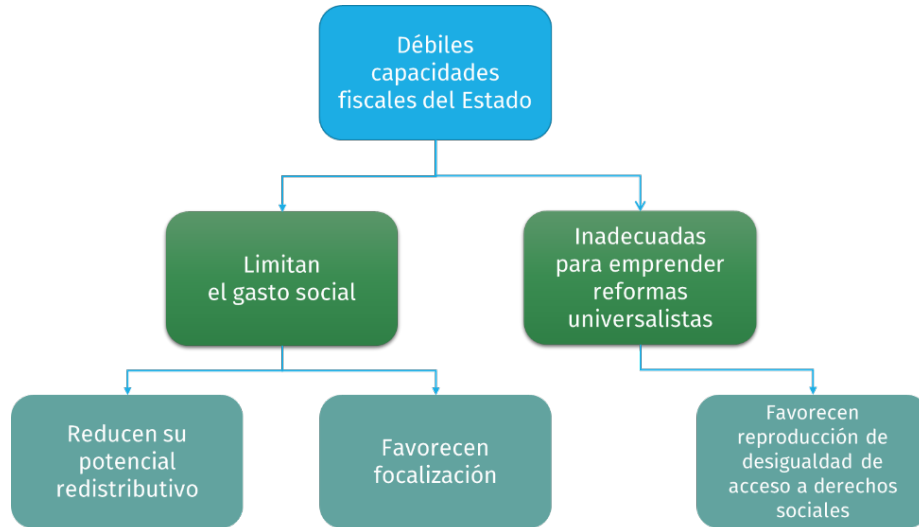
**Diagrama 6**  
Ejemplo de la línea de determinación socioeconómica



Fuente: Elaboración propia.

En el diagrama 7 se aborda cómo afecta el espacio fiscal del Estado sus capacidades para ejercer un gasto social redistributivo y cómo la debilidad fiscal favorece la utilización del enfoque de la focalización de la política social, restringe tentativas de reformas universalistas y favorece la reproducción de la desigualdad en el acceso a los derechos sociales.

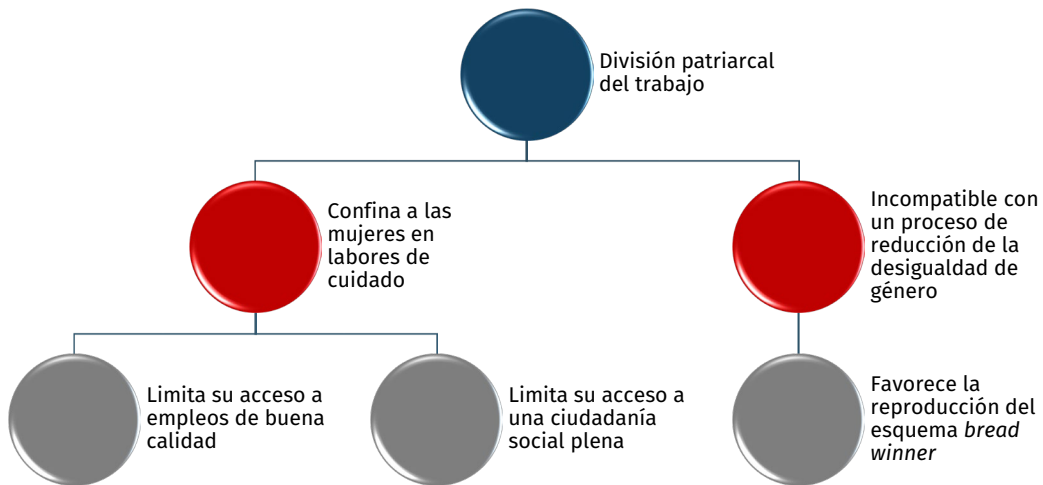
**Diagrama 7**  
Otro ejemplo de la determinación de las brechas de bienestar por estructuras socioeconómicas



Fuente: Elaboración propia.

Finalmente, en el diagrama 8 se presenta cómo la prevalencia de una división patriarcal del trabajo confina a las mujeres en labores de cuidado, impide su participación en el mercado laboral en condiciones de igualdad con los hombres, limita su acceso a una condición de ciudadanía plena debido a la desigualdad laboral que enfrentan y subraya cómo este herencia cultural es incompatible con un proceso de reducción de las desigualdades de género y favorece la naturalización del modelo del hombre proveedor en un contexto donde la participación laboral de las mujeres es cada vez mayor.

**Diagrama 8**  
Ejemplo de la determinación de las brechas de bienestar por estructuras de bienestar



Fuente: Elaboración propia.

## F. El análisis de las brechas verticales

En el análisis de las brechas verticales, la intención no será repetir los hallazgos de la comparación de las brechas de bienestar entre México, la Argentina, Costa Rica y Panamá, sino utilizarlos para destacar las brechas ligadas a la ruralidad y la nueva ruralidad a escala nacional en el caso de México. En este caso la estrategia metodológica gira precisamente en torno de la noción de nueva ruralidad, con la intención explícita de escapar de la reducción de lo rural a lo no urbano, lo residual, lo tradicional, lo atrasado o arcaico, lo apartado, lo agrícola o agropecuario, la pobreza, lo rezagado, o la realidad que expulsa población (Gaudin 2019; Dirven y otros, 2011, Rodríguez y Saborío, 2008; Chomitz y otros, 2005). Eso implica no reducir lo rural a la realidad vivida en pequeñas comunidades de 1.500 a 2.500 personas ni utilizar criterios político-administrativos para definir una localidad como urbana (si es una cabecera municipal o cuentan con infraestructura pública) como propone el INEGI<sup>128</sup> en México.

### 1. De la visión tradicional a la nueva ruralidad

La perspectiva dicotómica sobre lo rural y lo urbano ha generado la percepción de que en México y en el mundo la población que habita en comunidades rurales (definidas como aquellas menores de 2.500 habitantes) tiende a reducirse, mientras que el número de personas que reside en las comunidades urbanas (cuya población rebasa los 2.500 habitantes) tiende a incrementarse de manera consistente<sup>129</sup>. Sin embargo, ese enfoque impide dar cuenta del gran dinamismo de la economía rural y de su creciente integración con lo urbano e incluso con lo global. También imposibilita dar cuenta de la mayor interdependencia entre el sector agropecuario y otros sectores de la economía, no contribuye a considerar nuevos encadenamientos productivos, mayores escalas productivas en el ámbito rural ni la importancia creciente de los procesos de innovación en la economía rural y, en el caso del interés de este documento, el surgimiento de nuevas brechas de bienestar y nuevas desigualdades sociales.

En el ámbito rural no prevalecen de manera exclusiva las actividades agropecuarias y se ha producido una creciente integración con lo urbano que ha transformado los estilos tradicionales de vida. Los procesos de modernización no son fenómenos exclusivamente urbanos. Por ello, se requiere asumir una perspectiva metodológica sensible a las importantes mudanzas que han ocurrido a escala sectorial, demográfica y territorial en el sector rural.

Hacia finales de la década de 2020 dos quintas partes de la población rural de América Latina trabajaba en el sector servicios, el trabajo rural había empezado a experimentar procesos agudos de flexibilización<sup>130</sup>, los empleos agrícolas habían disminuido y los que estaban disponibles tendían a ser temporales y flexibles (Kay, 2009); estos fenómenos también se produjeron en México. De acuerdo con la CEPAL (2021), entre 2000 y 2018 el tipo de inserción laboral de la población ocupada rural mexicana se transformó de manera importante, el porcentaje de asalariados se incrementó<sup>131</sup>, pero los asalariados en el sector agrícola disminuyeron<sup>132</sup>, al igual que los trabajadores por cuenta propia y los familiares no remunerados<sup>133</sup>; esa reducción fue aún más notable en la agricultura<sup>134</sup> (véase el gráfico 9).

<sup>128</sup> En el caso de México, el criterio de los 2.500 habitantes continúa siendo utilizado por el INEGI.

<sup>129</sup> En 2000 las localidades con 2.500 habitantes o menos representaban el 25,4% de la población total en México. Para 2010 habían descendido al 22,2% y para 2020 se ubicaron en el 21% (INEGI, 2020).

<sup>130</sup> Como producto de la mecanización de las explotaciones agrícolas.

<sup>131</sup> Pasó del 46,6% en 2000 al 56,0% en 2018 (véase el gráfico 6).

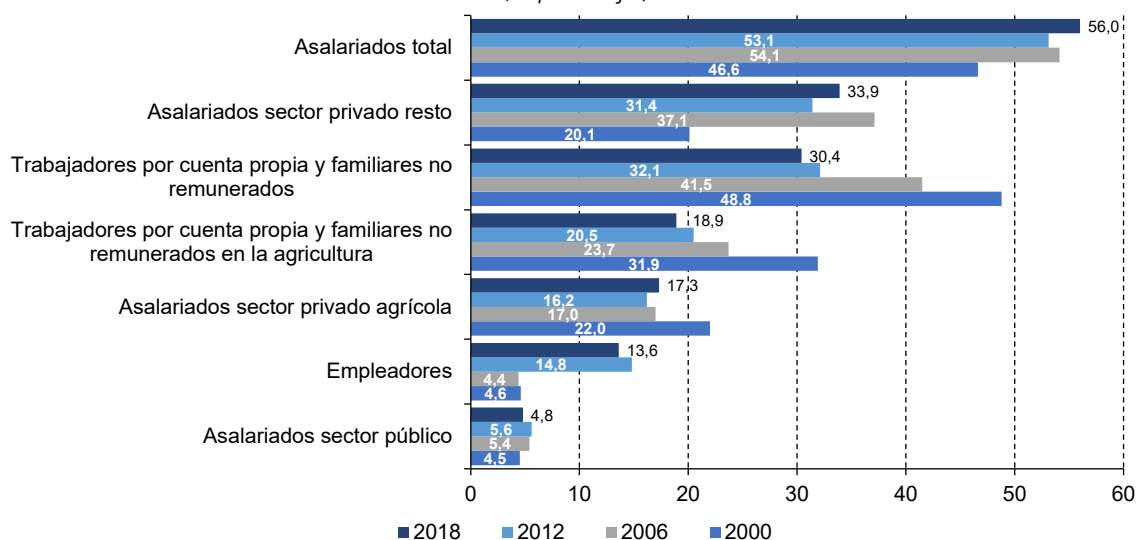
<sup>132</sup> Del 22% en 2000 al 17,3% en 2018 (véase el gráfico 6).

<sup>133</sup> Que disminuyeron en ese período del 48,8% al 30,4% (véase el gráfico 6).

<sup>134</sup> Donde los trabajadores por cuenta propia y familiares no remunerados pasaron del 31,9% al 18,9% entre 2000 y 2018 (véase el gráfico 6).



**Gráfico 9**  
**México: distribución de la población ocupada rural por inserción laboral, 2000, 2006, 2012 y 2018**  
*(En porcentajes)*



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

Por otra parte, lo rural es también un escenario de importantes cambios demográficos, no solo de la reducción de la población residente en pequeñas comunidades, sino del desplazamiento de la población rural por distintas razones y los cambios en la distancia a los centros urbanos. Eso ha provocado una sacudida en la percepción de lo rural, para dar cuenta de la modificación de la estructura productiva y de la reorganización espacial y territorial en ese espacio que ahora está poblado por nuevos actores y es el escenario de nuevas formas de coordinación económica, de una creciente interacción con los espacios urbanos y de nuevos encadenamientos en escalas de valor globales.

La visión crítica de la perspectiva convencional subraya la diversificación de la estructura productiva, una mayor integración entre lo rural, lo urbano y lo global, la transformación las formas de vida y los valores que se solían atribuir a la cultura rural. El peso cada vez mayor de lo rural no agrícola y las transformaciones señaladas han incidido en reconocer la necesidad de enfocar lo rural a través de la construcción de gradientes de lo global, lo urbano y lo rural, desechando dicotomías y definiciones apriorísticas sobre estos ámbitos. Resulta cada vez más claro que es crucial dar cuenta de los niveles de interacción territorial y económica, de los flujos migratorios, de la disposición y tipos de empleo, de las viejas y nuevas desigualdades, de la nueva estructura de oportunidades y de riesgos que se desarrollan en el ámbito rural. Desde la perspectiva de las brechas de bienestar verticales, lo crucial es analizar la disparidad en los indicadores de ingreso, empleo, desarrollo y bienestar entre áreas rurales y urbanas, pero asumiendo esta nueva perspectiva, resaltando la continuidad entre distintos ámbitos, pero también sus distancias y desigualdades.

La CEPAL (2020a) propone nuevas coordenadas conceptuales para pensar la nueva ruralidad en América Latina, que incluyen, entre otras cosas, asumir:

- i) La complejidad y heterogeneidad de su dimensión territorial
- ii) El carácter dinámico y evolutivo de este espacio y de sus interacciones y flujos
- iii) Su diversificación productiva (los procesos de industrialización y terciarización que ahora ocurren en áreas rurales)
- iv) La diversidad del empleo rural

- v) La diversificación funcional que ahora la caracteriza

A esta perspectiva habría que agregar las nuevas brechas estructurales y de bienestar que esta mayor diversidad ha generado. Así, caracterizar la nueva ruralidad en México implica:

- i) Dar cuenta de la intensidad de los intercambios económicos y sociales entre las localidades rurales y urbanas, así como de su conexión con procesos globales
- ii) Asumir la diversificación de las fuentes de ingreso de los hogares de las zonas rurales
- iii) Considerar la mayor participación de las mujeres en los mercados laborales
- iv) La necesidad de reflexionar sobre las nuevas desigualdades y los nuevos riesgos sociales y ambientales que genera la nueva ruralidad

Detrás de esta nueva realidad hay procesos económicos, políticos y sociales que ocurren en distintas escalas como la globalización económica, la apertura de las economías, el impacto de los programas de transferencias monetarias condicionadas, la recepción de remesas de los migrantes a otros países, los cambios tecnológicos en distintos sectores de la economía, el auge de las agroindustrias y las actividades extractivas.

El análisis de las brechas sociales entre lo rural y lo urbano es muy complicado porque requiere considerar la interacción entre estas dos dimensiones y lo global, pero sin dejar de considerar las largas trayectorias de desigualdad y exclusión que afectan particularmente a las poblaciones indígena y afrodescendiente. Para ello se requiere utilizar indicadores en distintos ámbitos: la población y la demografía, la pobreza y la desigualdad, el empleo, los ingresos y gastos de los hogares, las políticas y el gasto sociales, el género, la educación y la salud, la vivienda, el medio ambiente (Dirven y Candia, 2020).

## G. La propuesta metodológica

### 1. El análisis de la ruralidad tradicional

Tres referentes obligados para analizar las brechas que existen entre quienes habitan pequeñas localidades, en particular la población indígena y quienes habitan en localidades mayores, son el Marco Geoestadístico Nacional (MGE) del INEGI, los índices de marginalidad construidos por el CONAPO y la información generada por el CONEVAL sobre brechas de pobreza y de acceso a derechos sociales.

De acuerdo con el MGE del INEGI (2021c), las localidades<sup>135</sup> rurales en México son poblaciones con menos de 2.500 habitantes, cuando no son cabeceras municipales. El INEGI presenta también información de localidades que denomina población rural ampliada y que define como localidades cuyo rango de población fluctúa entre 2.500 y 5.000 habitantes<sup>136</sup>. El INEGI ofrece información sobre sus características demográficas, económicas, sociales, de vivienda y culturales. La información demográfica aborda la evolución de la población rural y rural ampliada, incluye datos sobre sexo, edad, fecundidad, migración y sobre el estado conyugal de los habitantes de esas localidades. La información económica incluye cifras sobre participación económica, ocupación principal, sectores de actividad, ingresos y horas trabajadas. La información social y cultural abarca aspectos educativos, servicios de salud, población con discapacidad, población hablante de lengua indígena, religión y características de los hogares. La información sobre vivienda se refiere a servicios y disponibilidad de bienes (INEGI, 2005a).

<sup>135</sup> De acuerdo con el INEGI, una localidad es todo lugar ocupado con una o más viviendas (habitadas o no) y se puede clasificar como urbana o rural.

<sup>136</sup> El INEGI (2005) define también otras categorías censales que distinguen entre localidades de 2.500 a 14.999, de 15.000 a 99.999 y de 100.000 y más habitantes.

Por su parte, el CONAPO (2013) emplea tres categorías: localidades de menos de 2.500 habitantes que define como rurales, poblaciones de más de 15.000 habitantes que considera urbanas y una categoría intermedia que distingue poblaciones semiurbanas y mixtas, las primeras comprendidas entre 2.500 y 4.999 habitantes, las segundas entre 5.000 y 14.999 habitantes. El CONAPO ha generado desde 1990 un índice de marginación por entidad federativa, municipio y localidad, que es un referente importante de las reglas de operación de varios programas sociales. Para calcular este índice se usa información del Censo de Población y Vivienda publicado por el INEGI; el último corresponde a 2020.

Este índice está compuesto por un gradiente de niveles de marginación: muy alta, alta, baja y muy baja, que son calculados utilizando nueve indicadores: porcentaje de la población analfabeta de 15 años o más, porcentaje de la población sin educación básica de 15 años y más, porcentaje de ocupantes de viviendas particulares sin drenaje ni sanitario, porcentaje de ocupantes en viviendas particulares sin energía eléctrica, porcentaje de ocupantes en viviendas particulares sin agua entubada, porcentaje de ocupantes en viviendas particulares con piso de tierra, porcentaje de ocupantes en viviendas particulares con hacinamiento, porcentaje de la población en localidades con menos de 5.000 habitantes y porcentaje de la población ocupada con ingresos hasta dos salarios mínimos (CONAPO, 2020). Por otra parte, también resulta de gran utilidad la información procesada por el CONEVAL que permite medir la brecha de pobreza entre la población indígena y no indígena, así como las brechas de acceso a derechos sociales.

## 2. El análisis de la nueva ruralidad

Dada la complejidad y heterogeneidad de la ruralidad mexicana se ha optado por abordar otro nivel de ruralidad, más cercana a los centros urbanos, donde se han producido modificaciones importantes de la estructura productiva y procesos de reorganización espacial y territorial. En esta escala se escenifican nuevas formas de coordinación económica y articulaciones con cadenas productivas y de valor globales, lo que ha generado el surgimiento de nuevos actores y nuevas formas de desigualdad.

La intención es mostrar los contrastes entre estos dos gradientes de ruralidad, por una parte, las poblaciones más pobres y alejadas de los centros urbanos donde se ubican las comunidades indígenas y, por otra, lo que ocurre en los estados donde la agroindustria está generando profundas transformaciones económicas y sociales. Para profundizar en el análisis de esta escala se hace énfasis en un estado donde se está produciendo una transformación radical del mundo rural: Michoacán. Esta entidad se caracteriza por situaciones sociales y económicas contrastantes ya que, de acuerdo con el CONEVAL, prevalecen altos niveles de marginación, pero al mismo tiempo este estado es el escenario de una realidad emergente ligada al auge de la agroindustria del aguacate. La intención es mostrar el tipo de brechas de bienestar y desigualdades sociales que caracterizan estos dos espacios y sus poblaciones.

De acuerdo con la FAO (2018), el sector rural mexicano no se reduce a las actividades primarias y las localidades rurales tienen, cada vez más, vínculos estrechos con zonas semiurbanas y urbanas. El sector rural mexicano combina un sector de pequeños productores y un sector exportador de alimentos<sup>137</sup>. Una de las entidades económicas emergentes y más poderosas en este conjunto heterogéneo son las agroindustrias<sup>138</sup>. La FAO (2018) también señala que los jornaleros agrícolas y sus familias<sup>139</sup> representan el 64% de los trabajadores agrícolas (entre 2,5 y 5,9 millones de trabajadores agropecuarios son peones o jornaleros agrícolas), y que enfrentan condiciones laborales muy adversas

---

<sup>137</sup> De los 196 millones de hectáreas del país el 41% es propiedad privada (1,9 millones de predios rurales con una extensión media de 40,2 hectáreas); el 43,5% corresponde a propiedad ejidal, distribuida entre 3,8 millones de ejidatarios y 697.000 poseionarios (con predios de una extensión media de 18,2 hectáreas); el 9,1% corresponde a 993.000 comuneros (con predios de una extensión promedio de 17,4 hectáreas). Sin embargo, en 2007 la mitad de los ejidatarios, el 62% de los propietarios privados, el 78,4% de los comuneros y el 90% de los poseionarios poseían 5 hectáreas o menos (FAO, 2018).

<sup>138</sup> Junto con la producción de insumos y servicios (FAO, 2018).

<sup>139</sup> Entre 2,5 y 5,9 millones de trabajadores agropecuarios son peones o jornaleros agrícolas (FAO, 2018).

y una aguda desprotección social. Por esta razón es importante analizar este nuevo segmento del gradiente de la nueva ruralidad mexicana, porque es un ejemplo representativo de lo que ocurre en otras entidades donde también se ha desarrollado el fenómeno agroindustrial.

Para desarrollar la sección correspondiente a la nueva ruralidad se recurrirá a información censal, a datos generados por el INEGI, disponibles en Censos de Población y Vivienda, a la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares (ENIGH), a la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), a censos económicos, al Sistema de Consulta de Información Censal (SCINCE) del INEGI, así como a información generado por el CONEVAL y por agencias gubernamentales (Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural, SADER), al igual que a fuentes secundarias, en particular a los hallazgos de investigaciones que se están desarrollando sobre la mano de obra agrícola y la industria de exportación de México en diversas entidades de México, y a trabajo de campo (entrevistas semiestructuradas) en la zona aguacatera de Michoacán.

### **III. Brechas de bienestar estructurales en México: comparación con la Argentina, Costa Rica y Panamá<sup>140</sup>**

Como se propuso en el marco metodológico, en este capítulo se analizan las brechas de bienestar estructurales que prevalecen entre México, la Argentina, Costa Rica y Panamá, tomando en consideración dos momentos distintos: el primero se refiere a las trayectorias del bienestar de estos cuatro países, que revelan las estructuras socioeconómicas y las características de los sistemas de bienestar que generan brechas de largo aliento en estos cuatro países y que explican las desigualdades que existen entre ellos; en el segundo se aborda la coyuntura generada por la crisis sanitaria, económica y social provocada por el COVID-19, que necesariamente refiere a algunas brechas prevalecientes antes de la pandemia, que se han agudizado y se han vuelto más visibles.

Para realizar estas comparaciones se toma como marco de referencia el conjunto de indicadores propuesto en el capítulo metodológico (véase el cuadro 15) que abordan las brechas estructurales en 12 ámbitos: la salud, el crecimiento económico, la vulnerabilidad, la pobreza, el empleo, el ingreso y la movilidad social, la protección social, el espacio fiscal del Estado, el gasto social público, la vivienda, la brecha digital y la brecha del cuidado.

#### **A. Determinantes estructurales de las brechas del bienestar en América Latina, la Argentina, Costa Rica, México y Panamá**

En este apartado se analizan las trayectorias del bienestar de los cuatro países para dar cuenta de las estructuras socioeconómicas y de bienestar que generan brechas de largo aliento, tanto horizontales como verticales, que son un antecedente indispensable para explicar el impacto diferencial de la crisis multidimensional generada por el COVID-19.

---

<sup>140</sup> Con la colaboración de Augusto Ricardi.

## 1. Brechas en la evolución del PIB: las trayectorias económicas

Las trayectorias económicas de la Argentina, Costa Rica, México y Panamá tienen como punto de partida un pasado heterogéneo. Durante la etapa de industrialización vía sustitución de importaciones, tanto México como la Argentina fueron dos de los países, junto al Brasil, que más avanzaron en el proceso de industrialización. No fue el caso de Costa Rica ni de Panamá, donde la industria no fue el factor fundamental de sus modelos económicos.

En las últimas décadas la Argentina y Panamá han desarrollado capitalismo híbridos, el primero basado en un equilibrio entre actividades industriales, agrícolas y extractivas, el segundo caracterizado por un equilibrio entre servicios logísticos, servicios financieros y zonas económicas especiales, combinados con actividades agrícolas que han perdido importancia. La trayectoria de Costa Rica y México ha sido distinta pues sus economías se han reorientado hacia la exportación de bienes industriales (Castro y Rosado, 2022). En Costa Rica las actividades agrícolas también han perdido importancia en términos relativos y la industria manufacturera han repuntado notablemente<sup>141</sup>. Sin embargo, la industria de Costa Rica no se especializó en la maquila de baja tecnología basada en un empleo precario, como ocurrió en otros países de Centroamérica, sino en la industria de instrumental médico y la farmacéutica, lo que acerca el perfil tecnológico de las exportaciones costarricenses a las mexicanas (COMEX, 2019).

A pesar de ello, la economía mexicana se asemeja a una economía de enclave, por su fuerte dependencia económica con respecto de la economía de los Estados Unidos y por sus débiles encadenamientos económicos dentro del país. Las exportaciones son el motor fundamental de esta economía, pero de manera sistemática las importaciones superan a las exportaciones<sup>142</sup>. Esto ha aproximado los modelos económicos de ambos países, pero no hay evidencias claras de que el impacto social de este modelo sea el mismo en los dos casos, por lo que no se puede asumir *a priori* que ambos regímenes de acumulación generen sistemáticamente los mismos niveles de desigualdad social y pobreza.

## 2. El crecimiento económico en los cuatro países

Luego de dos décadas de lento crecimiento económico, la de 1980, marcada por una fuerte recesión y la de 1990 caracterizada por la implementación de los paquetes de medidas de ajuste estructural, varios países de la región de América Latina iniciaron un ciclo de crecimiento económico que se extendió durante los casi tres primeros lustros del siglo XXI. De los países analizados, México experimentó el menor ritmo de crecimiento del PIB anual por habitante en ese período, habiendo iniciado con el nivel más alto (9.254 dólares) entre países en 1990, cerró el período por debajo de la Argentina y Panamá (véase el gráfico 10) debido a su mayor ritmo de crecimiento.

En 2020, a causa del impacto en las economías nacionales derivado de la pandemia y la emergencia sanitaria por COVID-19, los síntomas de declive se acentuaron en el conjunto de las economías nacionales. Entre 2003 y 2011 se produjo una etapa de crecimiento económico<sup>143</sup>, con un descenso económico generado por la crisis global iniciada en 2008, seguido de un rebote que llegó en algunos casos hasta 2011 y en otros hasta 2012. A partir de 2011 el dinamismo de las economías empezó a reducirse gradualmente, hasta enfrentar las consecuencias del COVID-19 entre 2019 y 2020 (véase el gráfico 11).

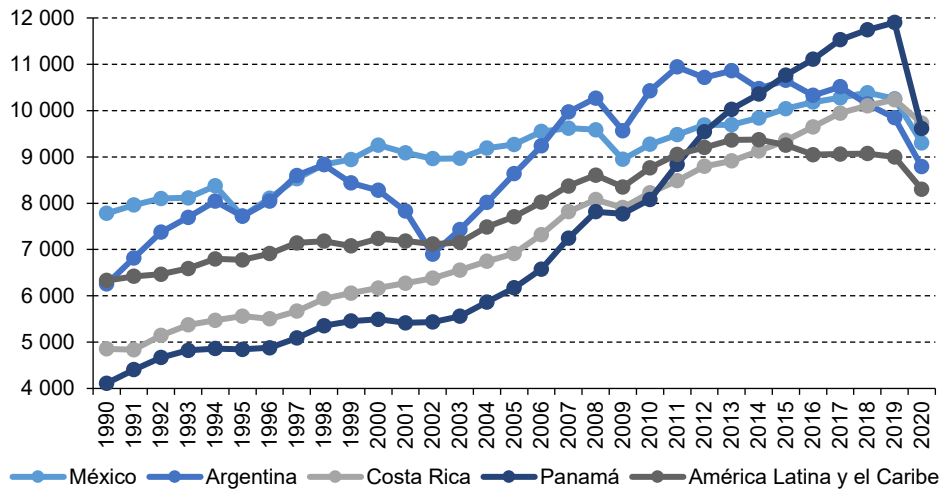
---

<sup>141</sup> Se podría hablar en este caso de un cierto equilibrio entre las dos actividades.

<sup>142</sup> Esto evidencia el bajo contenido de valor nacional y la subordinación de la economía mexicana a cadenas de valor globales en una situación de abierta dependencia.

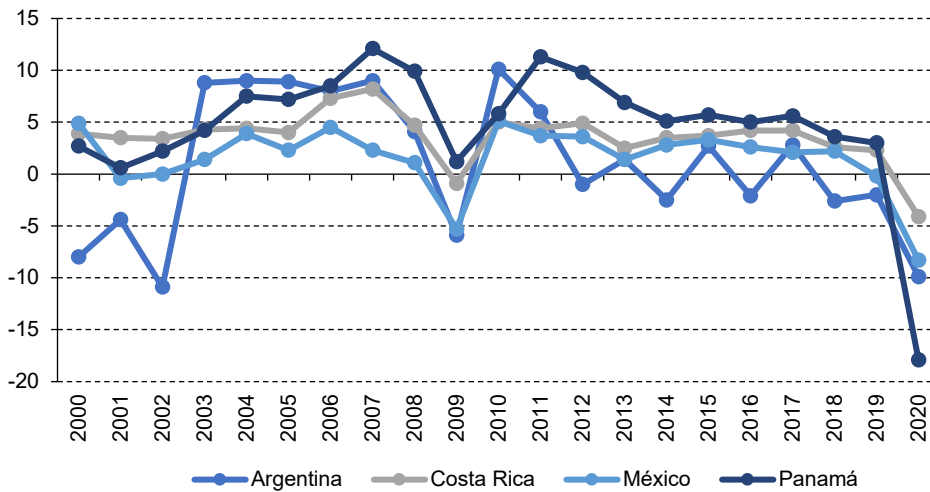
<sup>143</sup> La denominada década ganada.

**Gráfico 10**  
**América Latina y el Caribe, Argentina, Costa Rica, México y Panamá: producto interno bruto (PIB) total anual por habitante 1990-2020**  
*(A precios constantes en dólares 2010)*



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

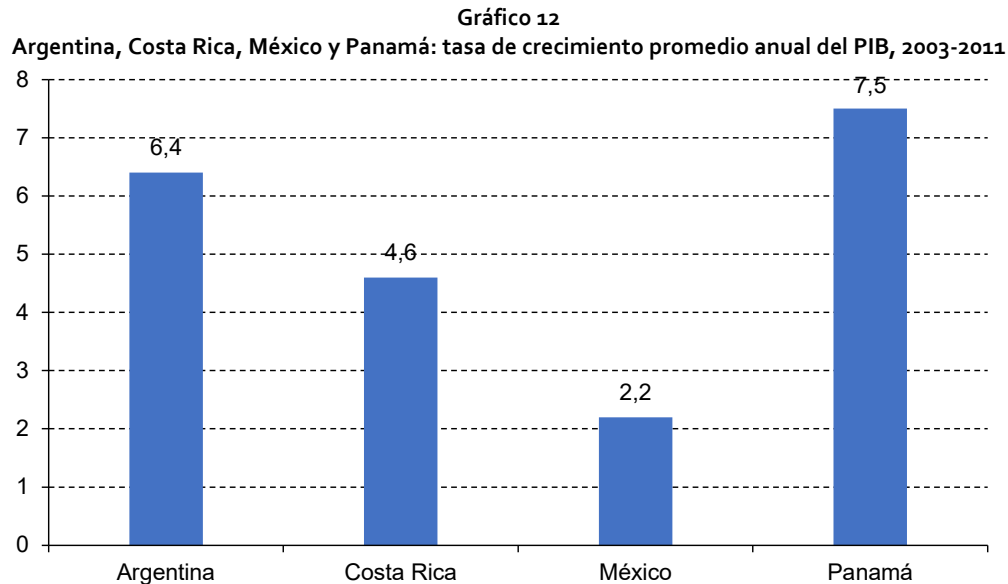
**Gráfico 11**  
**Argentina, Costa Rica, México y Panamá: tasa de crecimiento anual del PIB, 2000-2018**  
*(A precios constantes)*



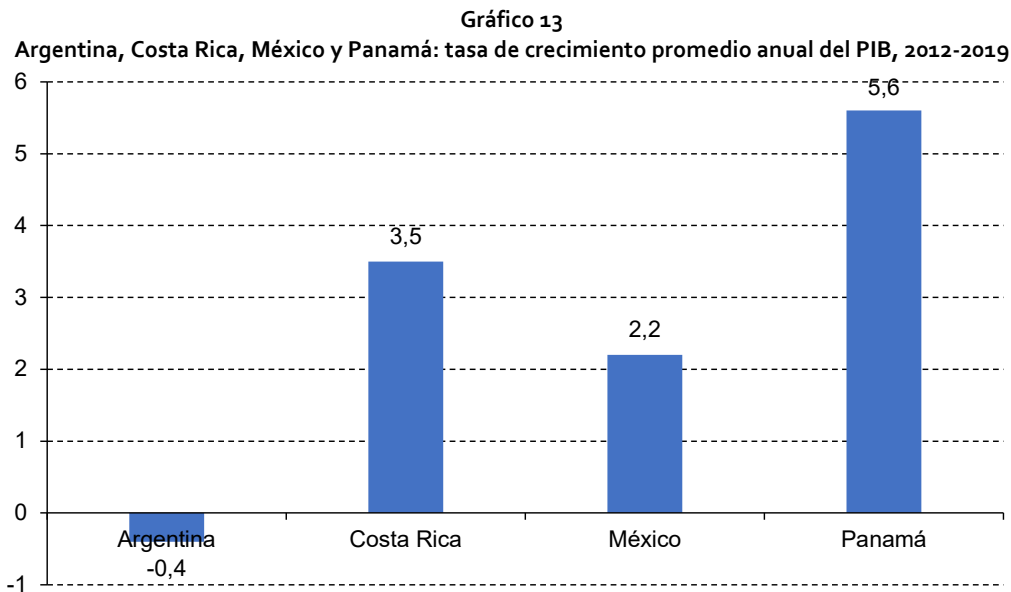
Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), CEPALSTAT, 2021a [base de datos en línea] <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html?lang=es>.

Sin embargo, esta descripción general debe matizarse. Como se muestra en el gráfico 12, entre 2003 y 2011 el crecimiento fue muy significativo en Panamá y la Argentina, en Costa Rica fue un poco menor, pero en México fue muy bajo. Las cosas cambiaron radicalmente para la Argentina en el período 2012-2019, pero tanto Costa Rica como Panamá mantuvieron una tendencia de crecimiento anual del PIB y México continuó con una tendencia estable a un bajo crecimiento o estancamiento económico. Esto puede deberse a que los gobiernos de México han desestimado la importancia del crecimiento

económico a cambio de garantizar un mayor control fiscal y un bajo nivel inflacionario<sup>144</sup> (Valencia, 2020; Barba, 2021).



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



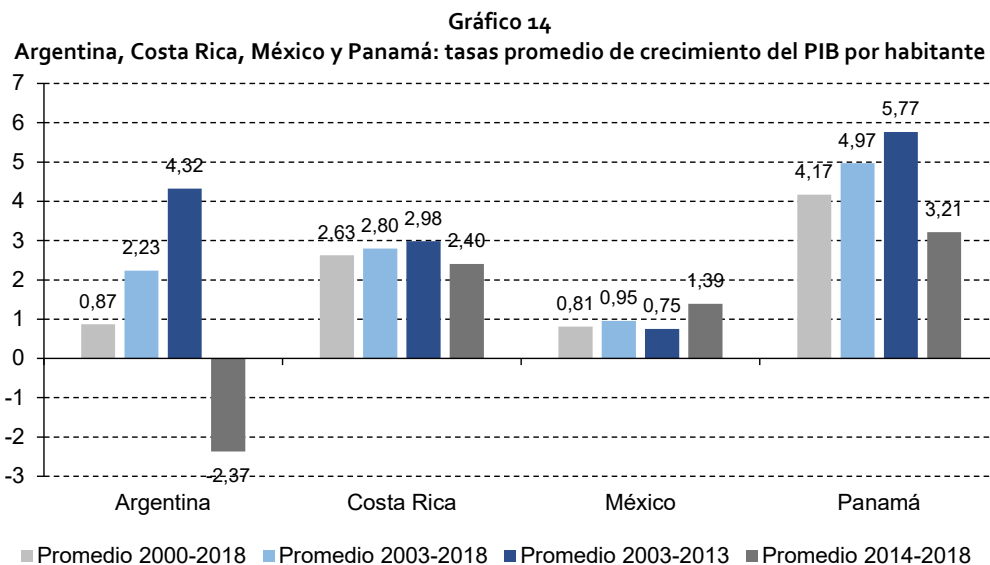
Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), CEPALSTAT, 2021a [base de datos en línea] <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html?lang=es>.

En términos del PIB por habitante, en el gráfico 14 se muestra el estancamiento en México entre 2003 y 2012, justo en los años de mayor crecimiento en otros países de América Latina. En contraste, destacan las trayectorias de Panamá y Costa Rica, que lograron altos niveles de crecimiento del PIB a lo

<sup>144</sup> En México, para garantizar un mayor control macroeconómico, el Estado se transformó: redujo su estructura, el gasto y la inversión pública, al igual que los ingresos fiscales, lo que condicionó estructuralmente la posibilidad de ampliar sus capacidades redistributivas y los alcances de la política social (Valencia, 2020).



largo de todo el período, especialmente entre 2003 y 2013 y aún entre 2014 y 2018. El caso argentino se caracteriza por un bajo crecimiento en el largo plazo, semejante al de México, pero con una etapa de auge entre 2003 y 2013, seguida por una severa crisis económica entre 2014 y 2018.



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

Estas tendencias han generado brechas de crecimiento del PIB por habitante entre México y Costa Rica, y aún mayores con Panamá. A lo largo del período la brecha con respecto al primer país fue en promedio de 1,8 p.p. y de 3,36 p.p. con respecto a Panamá. La crisis generada por el COVID-19 no modificó radicalmente esta tendencia, salvo en el caso de Panamá, que sufrió la mayor afectación económica entre los cuatro países analizados debido a la caída del comercio mundial, lo que afectó profundamente los sectores más dinámicos de su economía, aunque muy probablemente esta situación se revertirá a corto plazo debido a la reanimación de las cadenas globales de valor.

### 3. Brechas en la distribución del ingreso

La CEPAL (2021a) considera que la desigualdad social en América Latina, resultado de una enmarañada matriz de factores que incluye la heterogeneidad estructural de sus sistemas productivos y la continuidad de una añeja cultura de privilegios<sup>145</sup>, se expresa en diversas dimensiones<sup>146</sup>. Entre ellas, la distribución del ingreso es particularmente relevante porque es una condición de acceso a distintos bienes y servicios indispensables para hacer frente a distintas necesidades sociales.

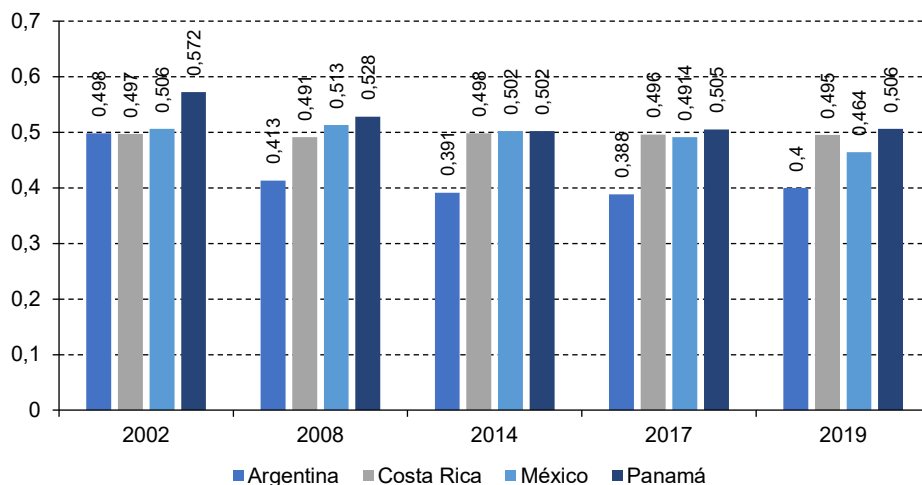
Entre 2002 y 2019 en la Argentina, Costa Rica, México y Panamá se produjo una reducción moderada de la desigualdad del ingreso, medida con las encuestas de hogar. La reducción se produjo en dos momentos distintos, entre 2002 y 2017 en la Argentina y Panamá, y entre 2014 y 2019 en Costa Rica y México. Sin embargo, no se observan cambios profundos en este período de 17 años, lo que ratifica la visión general de la CEPAL sobre la reproducción de la desigualdad en estos cuatro países. A pesar de ello, prevalecen diferencias entre los cuatro países: el valor más bajo del índice de Gini<sup>147</sup> corresponde a la Argentina, mientras que en Panamá y México se observan los valores más altos (véase el gráfico 15).

<sup>145</sup> Que ha sido reproducida por arreglos institucionales públicos y privados.

<sup>146</sup> Ingresos, recursos productivos, trabajo y empleo, educación, vivienda y servicios básicos, acceso a tecnologías de la información, seguridad alimentaria, entre otras.

<sup>147</sup> Cuando el índice de Gini tiene un valor de 0 representa la ausencia de desigualdad, mientras que 1 denota la máxima desigualdad posible.

**Gráfico 15**  
**Argentina<sup>a</sup>, Costa Rica<sup>b</sup>, México<sup>c</sup> y Panamá, 2002, 2008, 2017 y 2019**  
 (Coeficiente de Gini)



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

<sup>a</sup> Total urbano.

<sup>b</sup> Las cifras a partir de 2010 no son comparables con las anteriores.

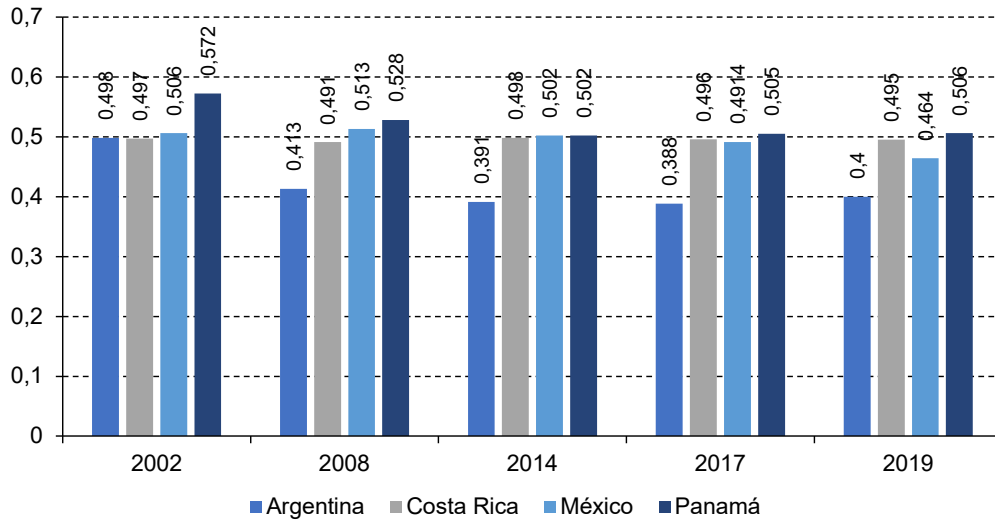
<sup>c</sup> Las cifras de 2016 (2017) y 2018 (2019) no son comparables con las anteriores y las cifras de 2017 y 2019 corresponden a 2016 y 2018.

La brecha de desigualdad del ingreso en México ha tendido a ser favorable con respecto a Panamá a lo largo del período, ha variado con respecto a Costa Rica, fue desfavorable entre 2002 y 2014, pero se igualó en 2017 y se invirtió en 2019. No obstante, el coeficiente de Gini de México fue sistemáticamente mayor al de la Argentina a lo largo de los 17 años considerados y más grande que el de Costa Rica a lo largo de 12 años. Sin restarle importancia a esas diferencias, lo cierto es que el nivel de desigualdad mostrado por ese coeficiente en México, Panamá y en los últimos años en Costa Rica, es muy alto, mientras que es relativamente bajo en el caso de la Argentina, aunque la información sobre este país solo incluye a la población urbana.

Únicamente en la Argentina la participación de los tres primeros quintiles en el ingreso total es mayor al promedio de América Latina y corresponde aproximadamente a la mitad de la participación de esos quintiles en el total de la población; en los otros tres países la participación de los tres primeros quintiles se ubica entre el 40% y el 45% de su participación en la población total. En los cuatro países la participación del quintil IV excede levemente su participación en la población total y el quintil V más que duplica dicha participación, 2,35 veces en la Argentina, 2,75 veces en los casos de Costa Rica y Panamá y 2,6 veces en el caso de México. En estos últimos tres casos el quintil de mayores ingresos concentra más del 50% de los ingresos totales; es decir, hay una gran concentración del ingreso en el quintil V a costa de los tres primeros quintiles (véase el gráfico 16).

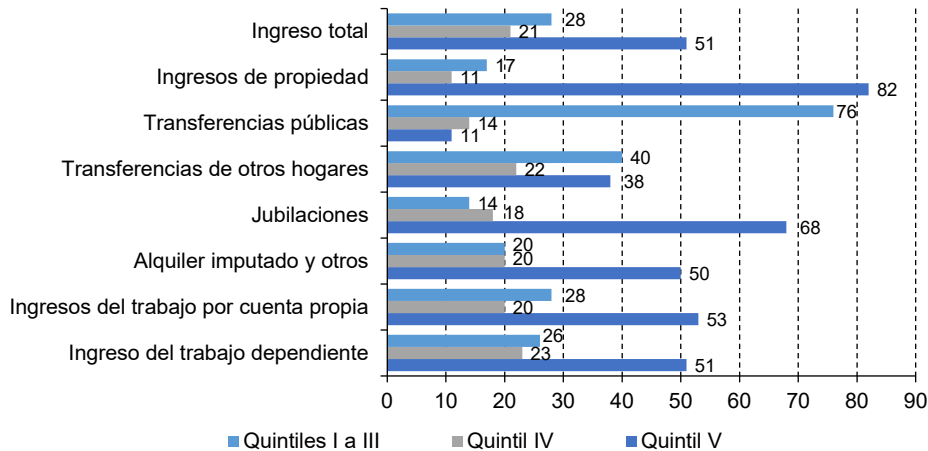
Como puede apreciarse, en 2019 el perfil de desigualdad del ingreso de América Latina era muy semejante al de Costa Rica, México y Panamá. Eso le confiere una relevancia mayor a la distribución del ingreso de cada fuente de ingreso entre los cinco quintiles de ingreso en América Latina. En 2019 las transferencias monetarias realizadas por los gobiernos y por otros hogares eran la única fuente de ingresos en la que tienen mayor participación los hogares de menores recursos (76% y 40%, respectivamente), pero su participación en otras fuentes de ingreso era muy pequeña. Los quintiles I a III solo tienen acceso al 26% de los ingresos del trabajo dependiente, al 28% de los ingresos del trabajo por cuenta propia, al 20% de los ingresos por alquiler imputado y otros, al 14% de los ingresos por jubilaciones, al 17% de los ingresos de propiedad y solo participan del 28% del ingreso total (véase el gráfico 17).

**Gráfico 16**  
**Argentina, Costa Rica, México y Panamá: participación en el ingreso total por quintiles, 2019**  
 (En porcentajes)



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

**Gráfico 17**  
**América Latina (18 países)<sup>a</sup>: distribución del ingreso de cada fuente entre los quintiles I a III, IV y V, 2019**  
 (En porcentajes)



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

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

En contraste, la participación del quintil V en todas las fuentes de ingreso —con excepción de las transferencias públicas—, supera de manera significativa su participación en el total de la población. Destacan su participación en los ingresos de propiedad (82%), las jubilaciones (68%), los ingresos por trabajo dependiente (51%), los ingresos del trabajo por cuenta propia (53%) y en el ingreso total (51%), en todos estos casos su participación supera el 50%. Estos datos hacen más evidentes las enormes brechas que separan a los segmentos de ingresos medios altos y altos de los sectores de bajos ingresos e ingresos medios bajos en América Latina.

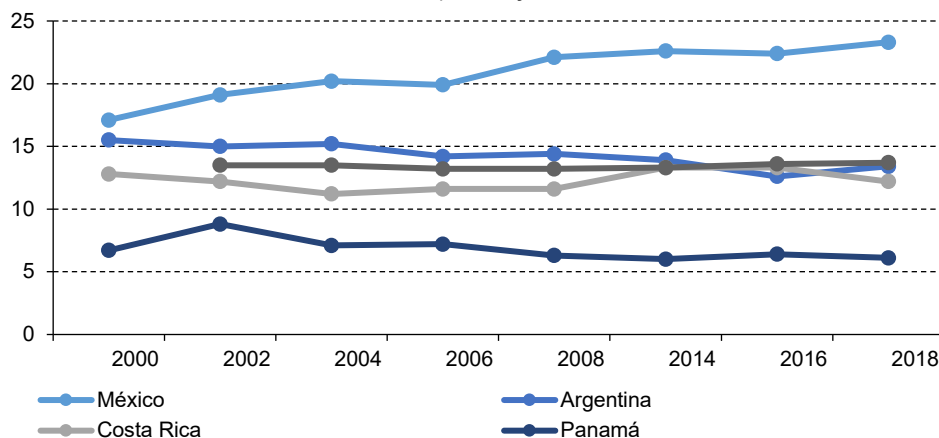
#### 4. Brechas de empleo: la informalidad laboral

A lo largo de las dos primeras décadas del siglo XXI, se observan brechas que se reproducen, amplían o se reducen en los patrones de la población ocupada urbana en el sector informal, resultado de las inercias, avances o retrocesos de las condiciones de empleabilidad en los mercados laborales nacionales y regional. Los datos de la población ocupada urbana en sectores de baja productividad o sector informal dan cuenta de la proporción de puestos laborales que tienden a caracterizarse por su inestabilidad (precariedad contractual), bajos salarios (precariedad salarial), condiciones de subempleo (insuficiencia de ingresos, de horas trabajadas o de volumen de trabajo) y carencia de acceso a sistemas de seguridad social.

Los sectores de baja productividad en los países latinoamericanos se caracterizan por lo que el enfoque estructuralista (Pinto, 1965; OIT, 1972; Tokman, 1978) definió como emprendimientos de pequeño tamaño, baja escala productiva y escasa dotación de capital físico, económico y tecnológico. Para capturar este componente, la medición utiliza el *proxy* del tamaño de la unidad económica productiva, fijando el umbral en cinco empleados o menos para considerar como sector informal en el caso de los empleadores y asalariados calificados y no calificados<sup>148</sup>. Asimismo, se considera sector de baja productividad a la población que se desempeña como familiar, no remunerada, a la cuentapropista (trabajadores independientes) y a los familiares no remunerados calificados y no calificados (CEPAL, 2021a).

En cuanto a los asalariados urbanos, los resultados evidencian que México mantiene los niveles más elevados de esta población ocupada en el sector informal durante todo el período (2000-2018), por sobre los países restantes y el promedio latinoamericano, con una tendencia hacia el crecimiento que combina aumentos con estabilidad, sin atisbos de reducción. A inicios de la década ganada alcanzaban el 17,1% del sector y al cierre el 22,4%, llegando a 23,3% en 2018. En el gráfico 18 se muestra que, mientras que el sector informal que afecta a los asalariados urbanos no ha dejado de crecer en México durante los últimos casi 20 años, en la Argentina y Costa Rica se ha mantenido constante y cercano al promedio regional, con porcentajes oscilantes en una banda de entre el 10% y el 15%; inclusive la crisis de 2001-2002 parece no haber afectado a este grupo ocupacional, mientras que en Costa Rica sí fue más vulnerable a la de 2008.

**Gráfico 18**  
América Latina, Argentina, Costa Rica, México y Panamá: asalariados urbanos en sectores de baja productividad (sector informal) del mercado del trabajo, ambos sexos, 2000-2018  
(En porcentajes)



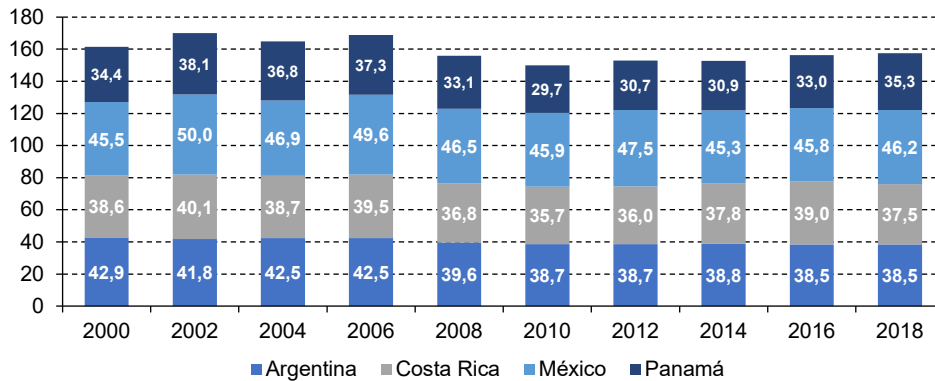
Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), CEPALSTAT, 2021a [base de datos en línea] <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html?lang=es>.

<sup>148</sup> Esta conceptualización estructuralista del sector informal surgió en la década de 1960, con base en la dimensión del tamaño de la unidad productiva, puede ser hoy objetada, en la medida que actualmente existen microemprendimientos de 5 o menos empleados con altísimos rendimientos, dotación de capital y seguridad social, que no reúnen las condiciones para quedar comprendidos dentro de la informalidad laboral.

Un caso bastante atípico es el de Panamá, donde la informalidad laboral es mucho menor y tiende a reducirse, delineando un patrón por debajo de los países restantes y el promedio de América Latina que se sitúa en las antípodas del caso mexicano. Al cierre del período, las brechas entre países y el promedio de América Latina desfavorecen a México, donde la tendencia a la informalidad siguió escalando, en contraste con lo ocurrido en los otros países, particularmente en el caso de Panamá durante la década ganada.

De acuerdo con la CEPAL (2021) Panamá se caracterizó por los menores porcentajes de ocupados urbanos en el sector informal a lo largo de todo el período, con registros que fluctuaron entre 29,7% y el 38,1%. En segundo lugar se ubica Costa Rica, cuyos registros tuvieron un rango comprendido entre el 35,7% y el 40,1%. Inmediatamente después se situó la Argentina en un rango que va del 38,5% al 42,9% y en último lugar está el caso de México, que a lo largo de este período nunca se situó por debajo del 45,3% y llegó a un nivel máximo del 50% en 2002 y 2006 (véase el gráfico 19).

**Gráfico 19**  
**Argentina, Costa Rica, México y Panamá<sup>a</sup>: ocupados urbanos en el sector informal, 2000-2018**  
*(Porcentaje del total de la población ocupada)*

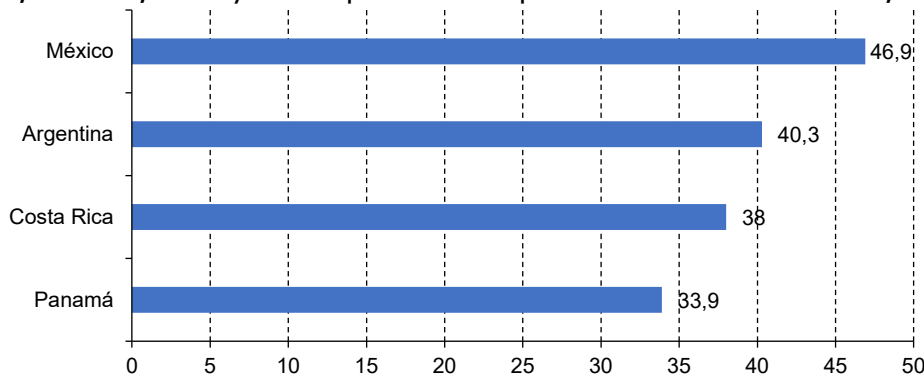


Fuente Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), CEPALSTAT, 2021a [base de datos en línea] <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html?lang=es>.

<sup>a</sup> Para Panamá: 2010=2011 y 2012= 2013.

En el gráfico 20 se muestra el promedio de ocupados urbanos en el sector informal entre 2000 y 2018 y sirve para situar las brechas que existen en este terreno entre estos cuatro países. En promedio, México se sitúa 6,6 p.p. por encima de la Argentina, 8,9 p.p. por encima de Costa Rica y 13 p.p. arriba de Panamá. Esto indica grandes brechas de formalidad del empleo entre estos cuatro países, que sistemáticamente son negativas en el caso de México.

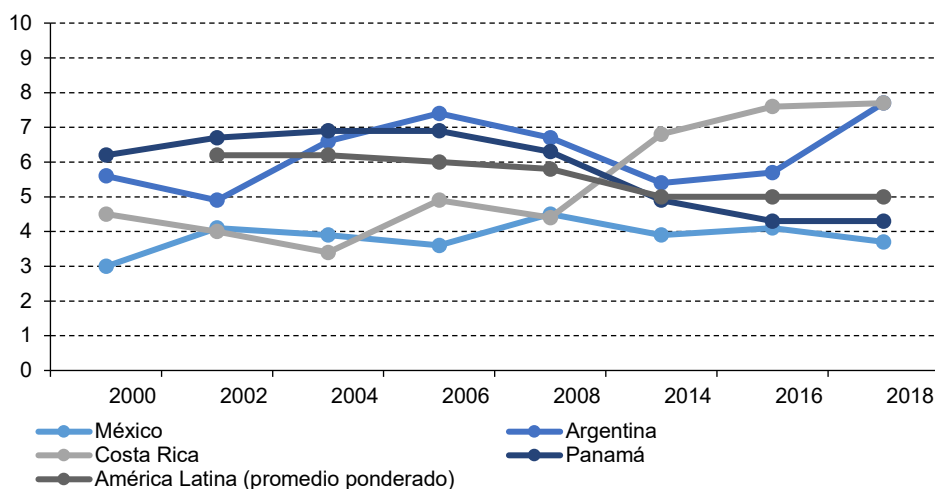
**Gráfico 20**  
**Argentina, Costa Rica, México y Panamá: promedio de ocupados urbanos en el sector informal, 2000 a 2018**



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

En el gráfico 21 se muestra que en todos los países, con la excepción de Panamá y el promedio regional, los niveles del empleo doméstico urbano en sectores de baja productividad son más bajos que los registrados por los asalariados urbanos durante todo el período. Previamente a la crisis económica internacional de 2008, la Argentina y Panamá mostraban los niveles más elevados, por sobre el promedio de América Latina, y por encima de México y Costa Rica. La crisis invirtió la relación de posiciones manteniendo las brechas de todos los países casi en un mismo rango, pero ahora con Costa Rica y la Argentina con los mayores sectores informales para este grupo ocupacional.

**Gráfico 21**  
Argentina, Costa Rica, México y Panamá: empleo doméstico urbano en sectores de baja productividad (sector informal) del mercado de trabajo, ambos sexos, 2000 a 2018  
(En porcentajes)



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

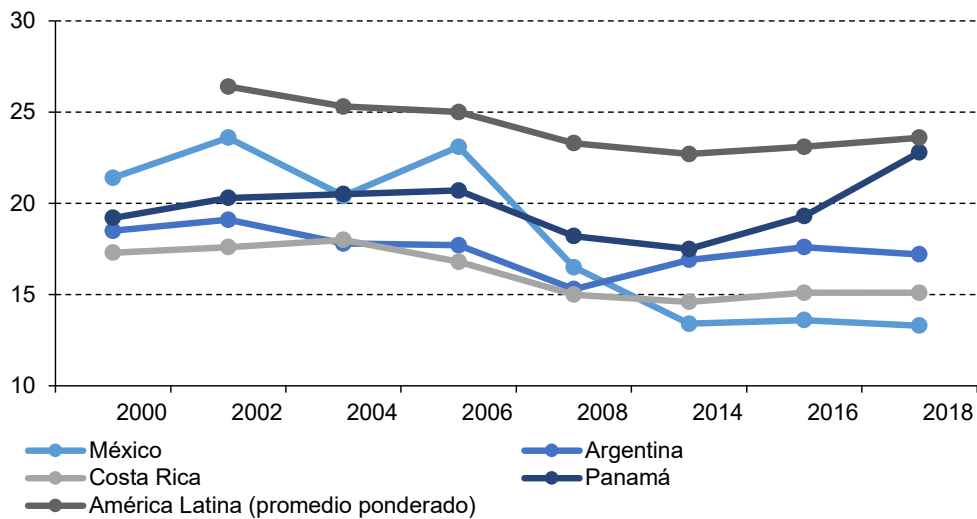
El grupo ocupacional del empleo doméstico es altamente vulnerable a las transformaciones macroeconómicas y los embates resultantes de las crisis económicas. A pesar de esto, en México se mantuvo invariante<sup>149</sup>. Esta constatación conduce a conjeturar que el sector informal de este grupo ocupacional no constituye en México un nicho de absorción de fuerza laboral proveniente de los sectores formales e informales de otros grupos ocupacionales, desplazada por la crisis e impulsada por eventuales estrategias individuales y colectivas de reconversión para evitar el riesgo del desempleo<sup>150</sup>.

Como puede apreciarse en el gráfico 22, cuando se analizan las series de los trabajadores independientes no calificados urbanos ocupados en el sector informal, se constata que este conjunto de países se ubica por debajo del promedio latinoamericano durante el período 2000-2018. A inicios del siglo XXI, México contaba con el sector informal más grande para este grupo ocupacional, seguido por Panamá, mientras que la Argentina y Costa Rica mantenían niveles más bajos. En el segundo lustro de la década ganada, México experimentó un descenso importante que se extiende hasta el ocaso de dicha década (2014), mientras que en Panamá aumentó a partir de ese mismo año (2014), lo que lo acerca al promedio regional y lo distancia del resto de países comparados.

<sup>149</sup> Mientras que en los restantes países la crisis supuso una variación del tamaño de su sector informal, mejorándolo al decrecer o empeorándolo al aumentar.

<sup>150</sup> Por ello, en México el efecto de la crisis pudo haber sido menor en el sector informal de este grupo ocupacional, generando escasa o nula expulsión de sus ocupados tras la crisis.

**Gráfico 22**  
**Argentina, Costa Rica, México y Panamá: trabajadores independientes no calificados urbanos, en sectores de baja productividad (sector informal) del mercado de trabajo, ambos sexos**  
*(En porcentajes)*



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

En el gráfico 22 se muestra también que la Argentina y Costa Rica presentan una tenue reducción durante la primera parte del período 2000-2018, pero la tendencia general en ambos países es al mantenimiento bajo y constante del sector. Al cierre de ese período de 18 años, con respecto a su inicio, la brecha entre los cuatro países se amplió, Panamá tendió a acercarse a la media regional, la Argentina se situó por encima de Costa Rica y México se ubicó en el escalón más bajo. La reducción del sector informal de los trabajadores independientes no calificados urbanos que experimenta México de 2006 a 2014, para luego estancarse, tuvo su contrapartida en el sector informal de los asalariados urbanos, que aumentó en el mismo período amplificando la brecha con respecto al resto de países.

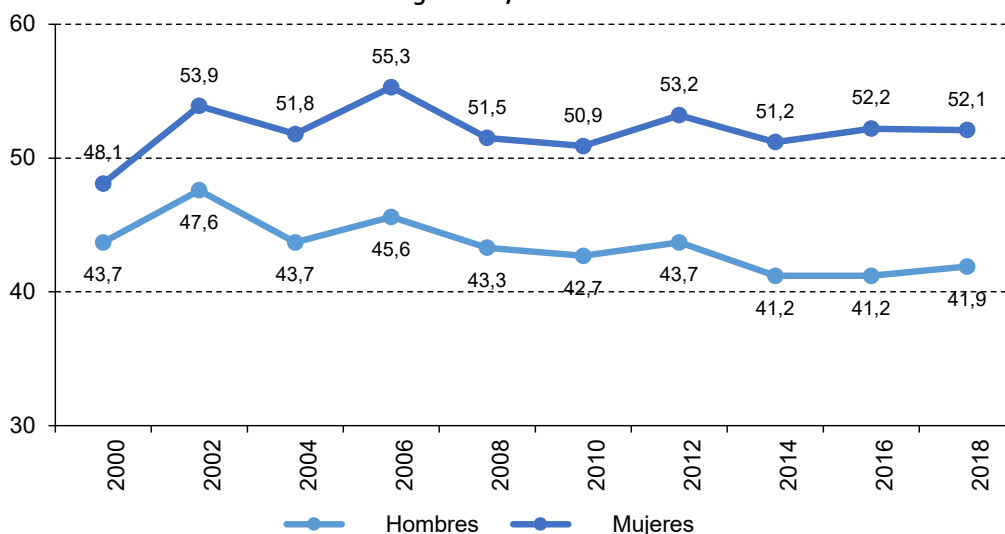
En Panamá, el problema de las condiciones de baja calidad del empleo se agravó fundamentalmente para los trabajadores independientes no calificados urbanos (2014-2018), mientras que, en México, la pérdida de calidad de las condiciones de empleabilidad mediante la ampliación del sector informal afectó principalmente a los asalariados urbanos y no a los trabajadores independientes que experimentaron una reducción del sector de baja productividad para el mismo período (véanse los gráficos 18 y 22).

Al segmentar la población ocupada urbana total en el sector informal por sexo, en el conjunto de países comparados, las mujeres presentan porcentajes más elevados de informalidad que los hombres año tras año durante todo el período (2000-2018). Sin embargo, la brecha es mucho mayor en México que en los países restantes, donde inclusive la disparidad por sexo delinea un patrón de cierre y, eventualmente, en ciertos años, invierte la relación (véanse los gráficos 23, 24, 25 y 26). Es el caso de la Argentina, que, con una disparidad por sexo tan reducida entre las series temporales, las mujeres dejan de ser, esporádicamente, las más afectadas por el sector informal. En la Argentina y Panamá la brecha diacrónica entre hombres y mujeres ocupados en el sector informal urbano es estrecha; en México y Costa Rica, amplia.

Además de la brecha entre mujeres y hombres, México alcanza los niveles más altos del sector informal urbano, que oscilan en un rango del 50% al 55% para las mujeres y del 40% al 50% para los hombres durante el período, mientras que en la Argentina lo hacen en uno del 35% al 45% para ambos sexos; en Costa Rica del 40% al 45% para las mujeres y del 30% al 40% para los hombres y en Panamá

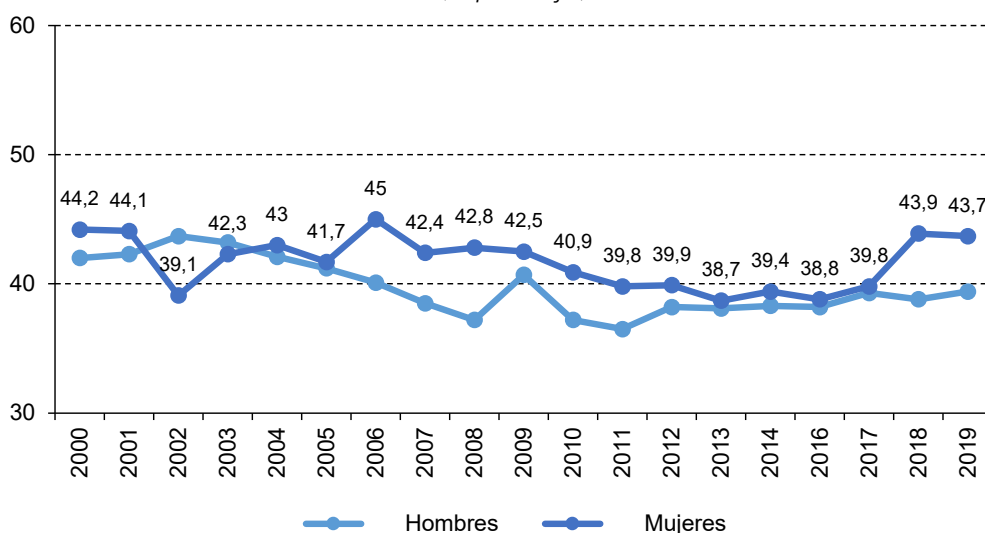
del 30% al 40% para ambos sexos. El tránsito por una década de bonanza y crecimiento económico evidencia haber impactado poco sobre las disparidades del sector informal urbano según sexo en países como México y Costa Rica, donde las brechas se mantuvieron amplias e inclusive, en casos como el de México, tendieron a crecer (desde 2012 en adelante).

**Gráfico 23**  
México: total de ocupados urbanos en sectores de baja productividad (sector informal) del mercado de trabajo, según sexo, 2000 a 2018



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

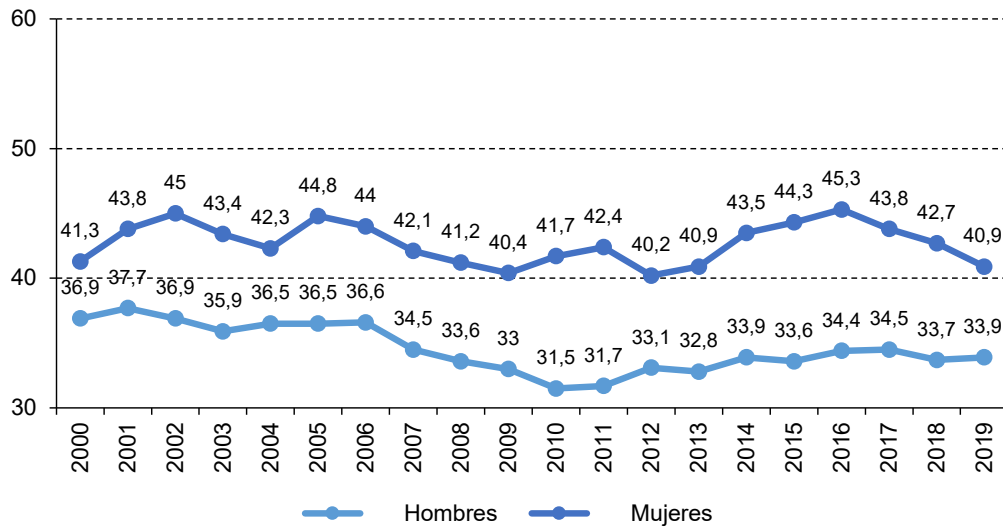
**Gráfico 24**  
Argentina: total de ocupados urbanos en sectores de baja productividad (sector informal) del mercado de trabajo, según sexo, 2000 a 2019  
(En porcentajes)



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

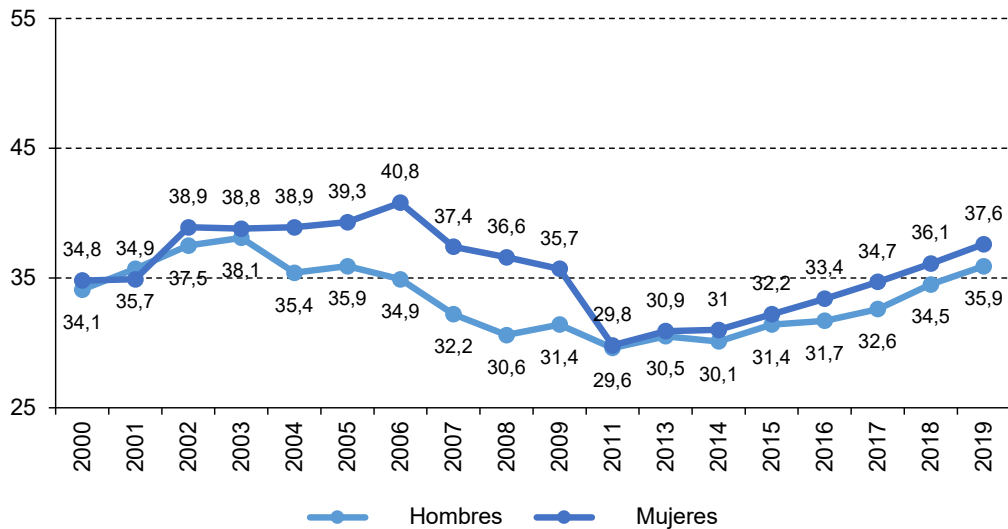


**Gráfico 25**  
**Costa Rica: total de ocupados urbanos en sectores de baja productividad (sector informal) del mercado de trabajo, según sexo, 2000-2019**  
*(En porcentajes)*



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

**Gráfico 26**  
**Panamá: total de ocupados urbanos en sectores de baja productividad (sector informal) del mercado de trabajo, según sexo, 2000-2019**  
*(En porcentajes)*



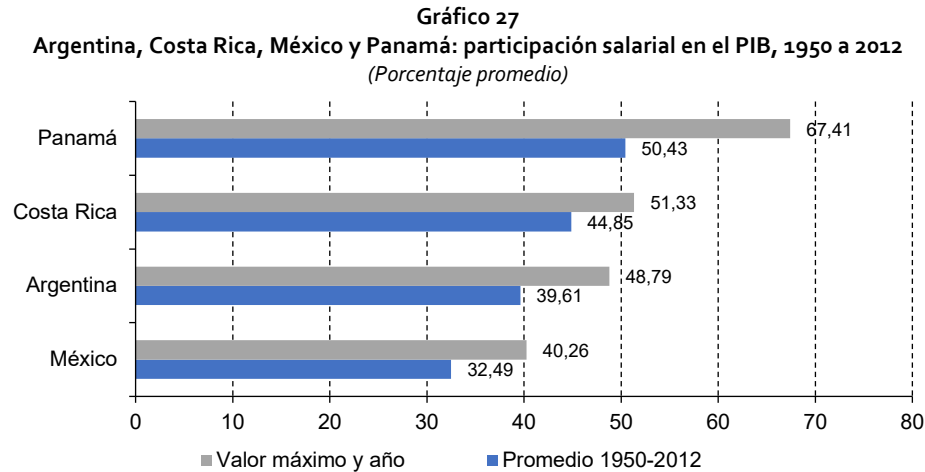
Fuente Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), CEPALSTAT, 2021a [base de datos en línea] <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html?lang=es>.

## 5. Brechas salariales

### a) El impacto distributivo de los salarios

En el ámbito distributivo entre 1980 y 2015 en este conjunto de países contrasta el caso de México, cuya participación salarial en el PIB y en el valor agregado fue sistemáticamente menor que la de los otros tres países. Entre 1950 y 2012 en Panamá la participación salarial en el PIB mantuvo

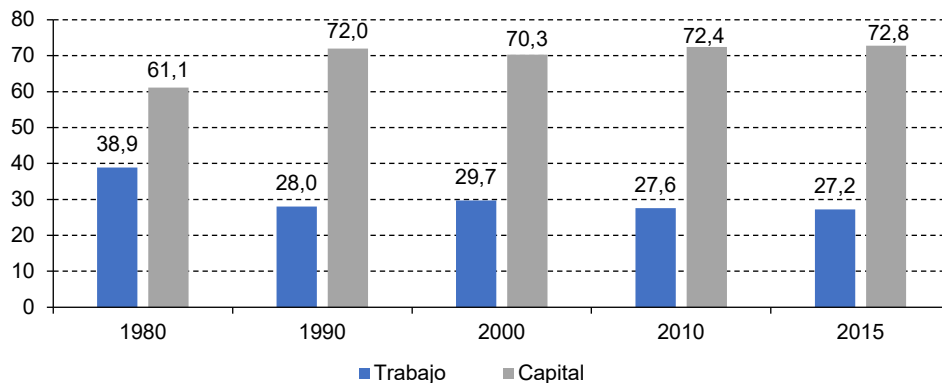
promedios semejantes a los niveles alcanzados por esa participación en Costa Rica. En Panamá alcanzó el 50,4%, 5,5 p.p. más que en Costa Rica (44,9%), pero la brecha se duplicó frente a la Argentina (39,6%) y subió a 10,8 p.p., finalmente se triplicó y más con respecto a México (32,5%) porque la distancia frente a Panamá llegó a casi 18 p.p. Esto indica importantes brechas en la participación salarial en el PIB de México también frente a Costa Rica (12,4 p.p.) y la Argentina (7,1 p.p.) (véase el gráfico 27).



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

Entre 1950 y 2012 el valor máximo de esa participación se alcanzó durante la etapa de industrialización vía sustitución de importaciones: en Panamá en 1969 (67,4%), en la Argentina en 1974 (48,8%) y en México en 1976 (40,3%); pero no ocurrió lo mismo en Costa Rica, donde el mayor registro ocurrió en la etapa actual: el 51,3% en 2012<sup>151</sup>. Entre 1980 y 2015 en México el porcentaje del ingreso que corresponde al trabajo se redujo 12 p.p. (de 39% a 27%). El cambio más drástico en esta distribución se produjo entre 1980 y 1990, porque posteriormente la desigualdad de esta distribución se estabilizó (véase el gráfico 28).

**Gráfico 28**  
**México: evolución de la distribución funcional del ingreso, 1980-2016**  
(En porcentajes)

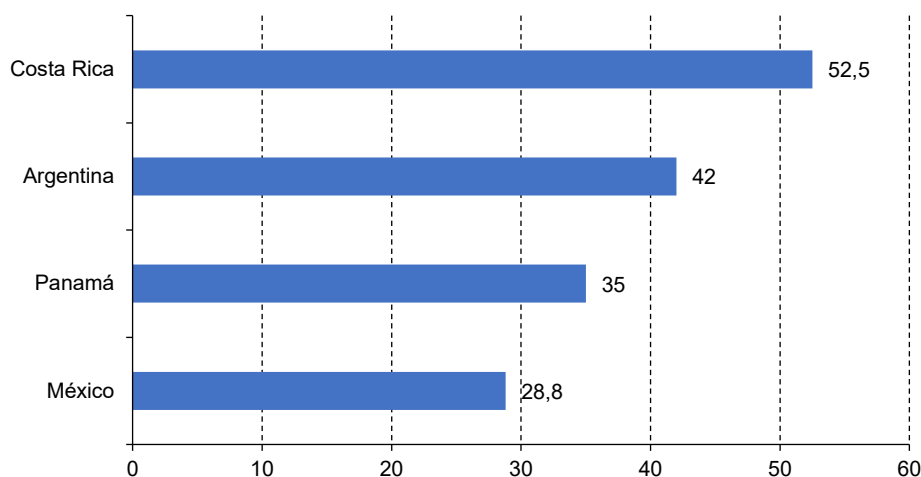


Fuente: Elaboración propia, sobre la base de A. Puyana, "El neo-extractivismo en la economía latinoamericana. Efectos sobre la desigualdad y el crecimiento", *Políticas sociales en América Latina en los inicios del siglo XXI: innovaciones, inercias y retrocesos*, C. Midaglia, G. Ordoñez, y E. Valencia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

<sup>151</sup> Ese es también el año del menor registro en Panamá en el período 1950-2012: 30,3% (Alarco, 2016, pág. 90, cuadro 1).

De acuerdo con el PNUD (2017), hacia 2009 en el contexto de América Latina la mayor participación del trabajo asalariado en el valor agregado era la de Costa Rica, seguida por la Argentina y Panamá. En Costa Rica llegaba al 52,5%, en la Argentina al 42%, en Panamá al 35%, pero en México no llegaba al 30%. Esto implica nuevamente brechas importantes que desfavorecen a México: 23,7 p.p. con respecto a Costa Rica, 13,2 p.p. en relación con la Argentina y 6,2 p.p. frente a Panamá (véase el gráfico 29).

**Gráfico 29**  
**Argentina<sup>a</sup>, Costa Rica, México y Panamá<sup>a</sup>: participación salarial en el valor agregado, 2010**  
(En porcentajes)



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

<sup>a</sup> Para la Argentina y Panamá los datos son de 2009.

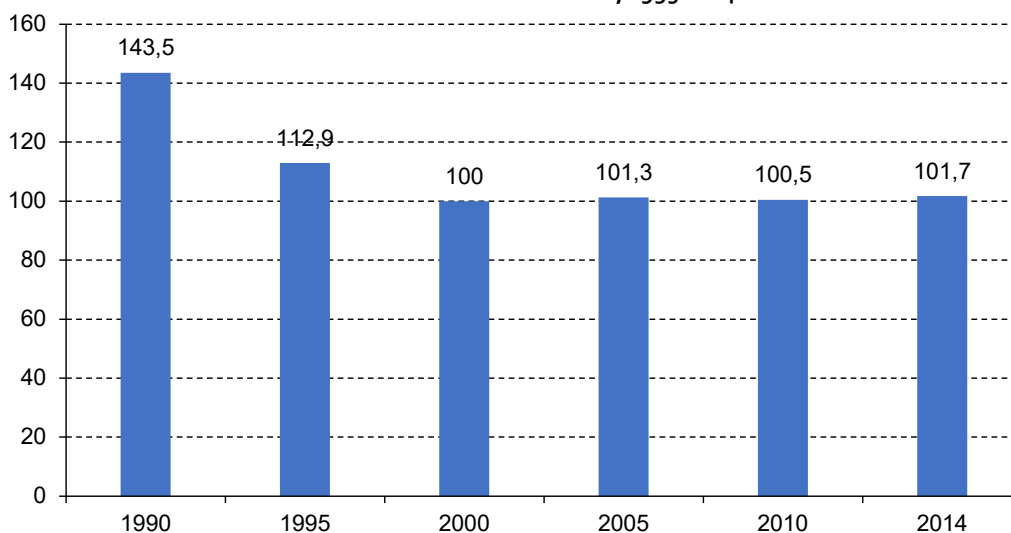
En conjunto estos datos manifiestan un profundo deterioro de la centralidad del trabajo asalariado en México que no ha ocurrido en los otros tres países con la misma intensidad. Esta pérdida de centralidad ha impactado directamente en los niveles de afiliación a los sistemas de pensiones y de salud ligados al empleo formal. Antes de abordar ese tema se compararán las trayectorias de los cuatro países en el ámbito de los salarios mínimos que influyen también de manera directa en las tendencias de la pobreza y la pobreza extrema detectadas en los cuatro países.

## b) La capacidad distributiva de los salarios mínimos

En el gráfico 30 se pueden constatar los efectos regresivos de una política de contención salarial seguida por México a lo largo de la etapa neoliberal. Entre 1990 y 2000 en México se produjo una drástica reducción de los salarios mínimos reales de 43,5 p.p. y a partir de ese momento inició una etapa de estancamiento salarial. Sin embargo, cuando se compara la trayectoria de los salarios mínimos de la Argentina, Costa Rica, México y Panamá se observan tres etapas contrastantes. La primera se ubicaría entre 1990 y 1998, en la que la brecha salarial favorecía a México ampliamente en 1990<sup>152</sup> y la Argentina se encontraba en las antípodas, mientras que Costa Rica y Panamá mostraban un estancamiento prolongado de los salarios (véanse los gráficos 30 y 31).

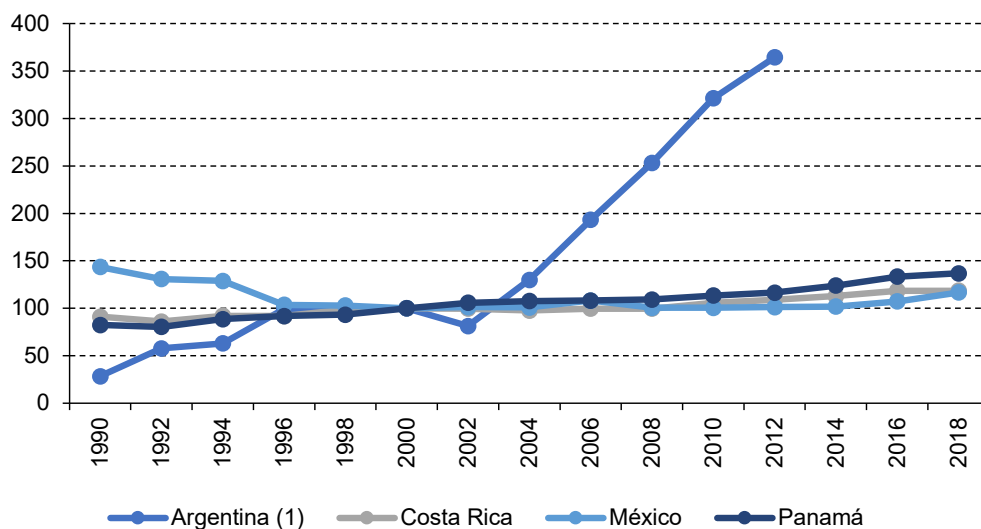
<sup>152</sup> Por más de 115 p.p. con respecto a la Argentina, por más de 61 p.p. con respecto a Panamá y por más de 52 p.p. en relación con Costa Rica (CEPAL, 2021a).

**Gráfico 30**  
México: salarios mínimos reales, 1995-2014



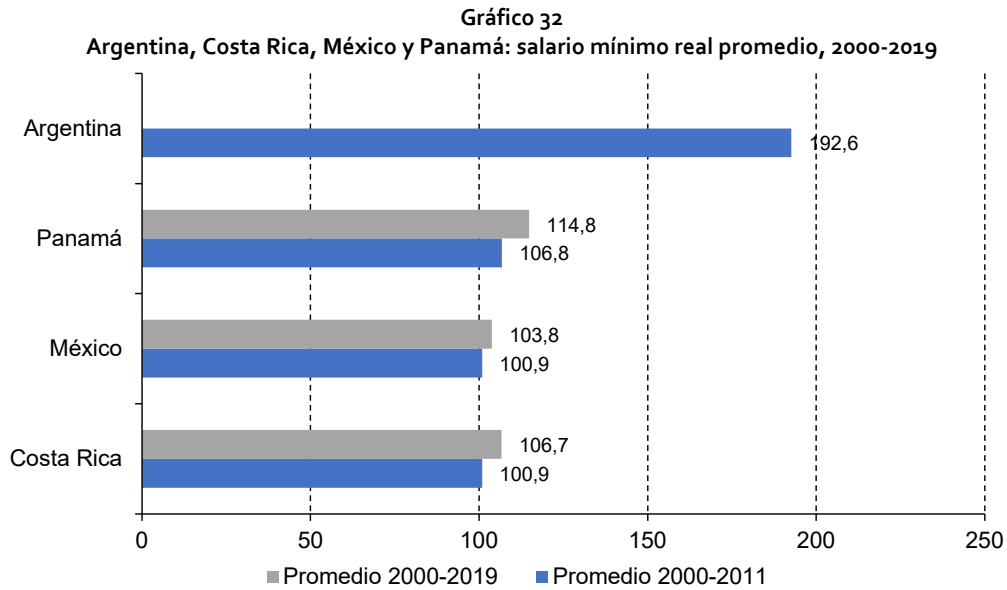
Fuente Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), CEPALSTAT, 2021a [base de datos en línea] <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html?lang=es>.

**Gráfico 31**  
Argentina, Costa Rica, México y Panamá: salario mínimo real, 1990 a 2018  
(2000=100)



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

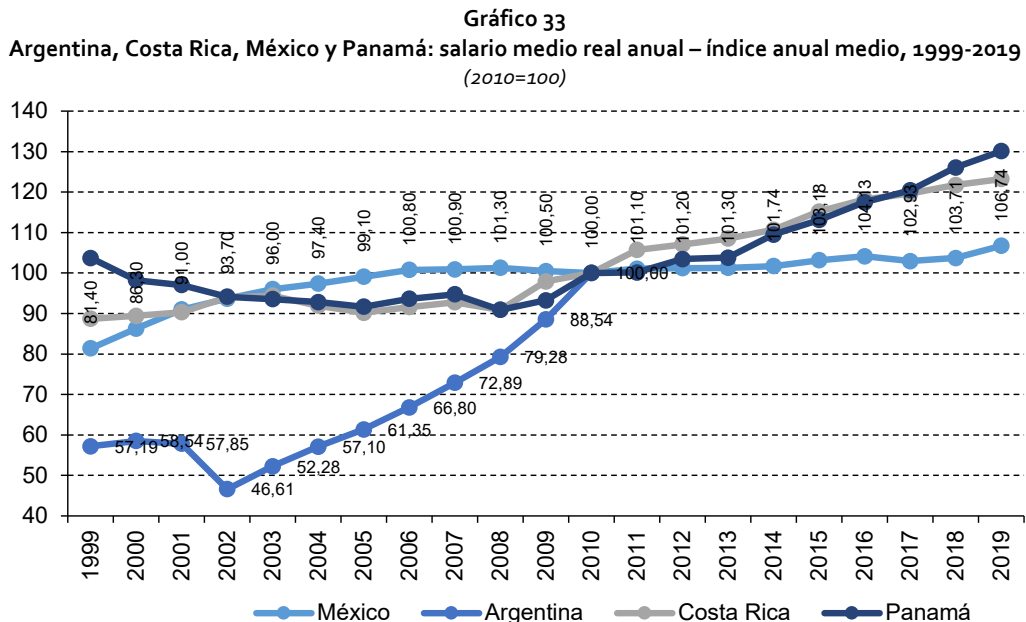
La segunda etapa abarca de 2000 a 2011 y está caracterizada por un amplio período de estancamiento salarial en todos los países, con excepción de la Argentina, donde a lo largo de la década ganada el salario mínimo real creció a un ritmo rápido y sostenido, lo que generó una amplísima brecha entre ese país y los otros tres, que hacia 2011 alcanzaba entre 257,2 p.p. y 263,2 p.p. debido al estancamiento salarial que iniciaba en Costa Rica, México y Panamá. La tercera etapa, ubicada entre 2012 y 2018, está caracterizada por un repunte moderado de los salarios en Panamá y uno más leve en Costa Rica, mientras que en México prevalecía un claro estancamiento salarial y en la Argentina los salarios se desplomaron, pero no se cuenta con datos precisos sobre el alcance de este retroceso.



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

**c) Los salarios medios en los cuatro países**

En el ámbito del salario medio real de los trabajadores asalariados del sector formal, en México se registra un patrón estable entre 1999 y 2019, se observa un ligero crecimiento al cierre de la década de 1990 y hasta el primer lustro del siglo XXI; posteriormente, este salario se estabiliza y se mantiene constante durante 15 años. La Argentina es el único país en el que se advierte un incremento sostenido del salario medio real anual tras la crisis económica de 2002 y durante toda la década ganada, mientras que en Costa Rica y Panamá, tras mantener niveles constantes en la primera parte de esta etapa (2002-2008), el salario medio real comienza a aumentar sostenidamente a partir de 2009 y hasta 2019. Estas trayectorias posicionan a México por detrás de Panamá y Costa Rica, con brechas salariales crecientes a partir de 2010 (véase el gráfico 33).

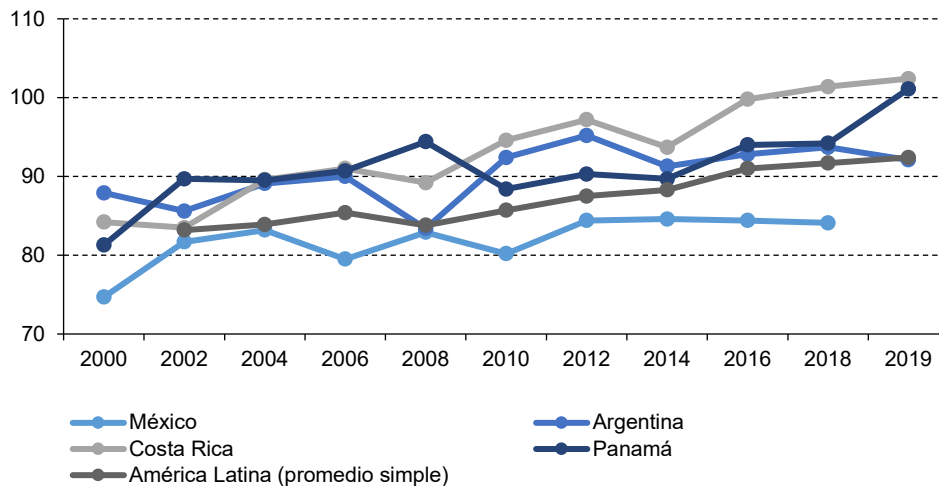


Fuente Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), CEPALSTAT, 2021a [base de datos en línea] <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html?lang=es>.

#### d) Brechas de género en los salarios medios

En el gráfico 34 se presenta la proporción de salario medio que perciben las mujeres con respecto al salario de los hombres<sup>153</sup> y se observa el comportamiento de la brecha entre países de 2000 a 2019. A inicios del siglo XXI, la Argentina, Costa Rica, Panamá y el promedio latinoamericano mostraban una mayor proporción del salario medio de las mujeres con respecto a los hombres que México, ubicando los niveles en una banda de entre el 80% y el 90%, mientras que en México esa proporción era del 74,7%. Al cierre de la segunda década del mismo siglo, México sigue mostrando los peores niveles, separándose de la Argentina, Costa Rica y Panamá y aun del promedio latinoamericano. En los últimos 20 años todos los países comparados experimentaron mejoras significativas en la relación salarial urbana entre sexos, a excepción de México, cuyo patrón se caracteriza por haberse mantenido por debajo del promedio regional, que también creció.

**Gráfico 34**  
América Latina y el Caribe (promedio simple), Argentina, Costa Rica, México y Panamá: relación de salarios urbanos entre los sexos, 2000 a 2019  
(En porcentajes)

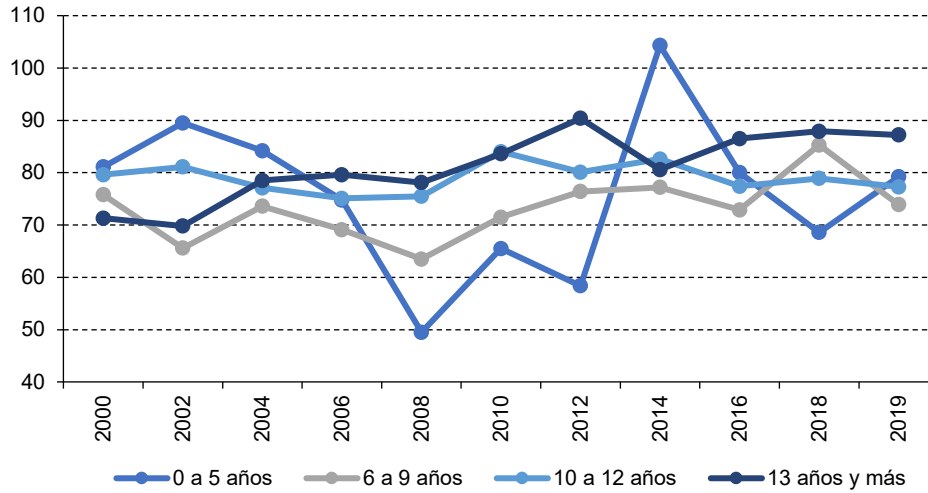


Fuente Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), CEPALSTAT, 2021a [base de datos en línea] <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html?lang=es>.

En lo que corresponde a la relación de los salarios urbanos de las mujeres con respecto a los de los hombres, estratificados por años de estudios aprobados, entre 2000 y 2019 la Argentina muestra un patrón estable para la población ocupada con más de 5 años de estudio, pero el patrón es errático y más sensible a las crisis económicas (2002 y 2008) para quienes cuentan con 5 y menos años, en detrimento de las mujeres asalariadas con menos años de escolaridad con respecto a los hombres con igual característica (lo que agudizó la brecha). En la población ocupada de asalariados urbanos de mayor escolaridad (13 y más años y 10-12 años) la disparidad es menor. A lo largo del período y conforme aumentan los años de estudios aprobados, disminuye la amplitud de la brecha de la relación salarial entre sexos (véase el gráfico 35).

<sup>153</sup> Se consideran a las mujeres ocupadas asalariadas urbanas de 20 a 49 años de edad que trabajan 35 horas y más por semana con respecto a los hombres en iguales condiciones.

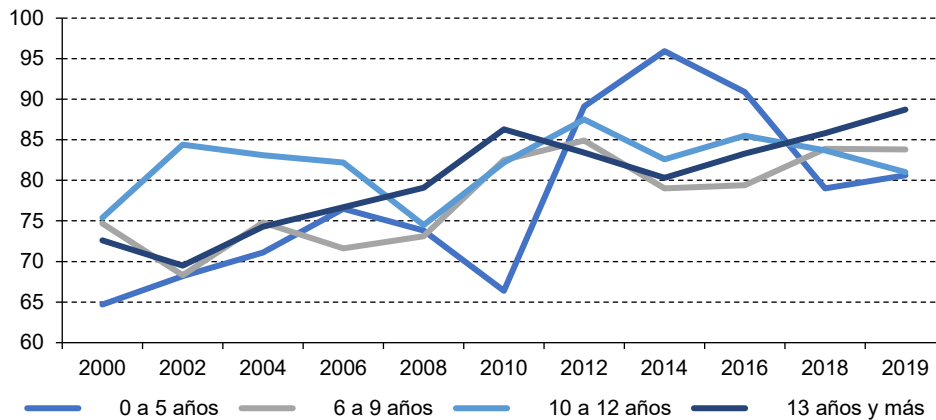
**Gráfico 35**  
**Argentina: relación de los salarios urbanos entre los sexos por años de estudio aprobados, 2000-2019**  
*(En porcentajes)*



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

En el gráfico 36 se muestra que en Costa Rica el patrón de la relación salarial entre sexos se caracteriza por el cierre de brechas entre los grupos con diferente grado de escolaridad, aunque se mantiene con niveles próximos a los de la Argentina (entre el 65% y el 85% a lo largo del período). Además de brechas más reducidas entre grupos de escolaridad en general, también es menor la existente entre el grupo de más baja (0-5) y mayor escolaridad. Así, con respecto al de la Argentina en Costa Rica el primer grupo muestra menor variabilidad a través del tiempo, menor sensibilidad a la crisis económica (2008) y mayor convergencia con el resto (6-9, 10-12 y 13 años y más). En Costa Rica la relación de salarios urbanos entre sexos tiende a ser similar, perfilando un patrón casi homogéneo en el que la estratificación por logro educativo, medido en años de estudio, es menos intensa. No obstante, la relación salarial se advierte en detrimento de las mujeres asalariadas en todos los grupos de escolaridad y durante todo el período (2000-2019).

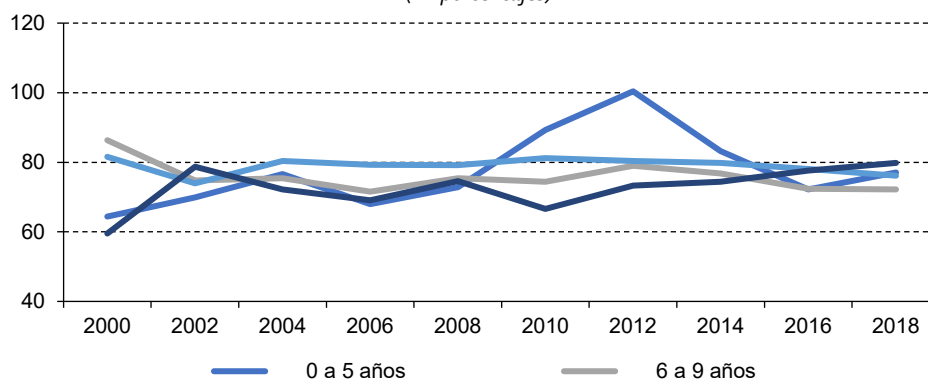
**Gráfico 36**  
**Costa Rica: relación de los salarios urbanos entre los sexos por años de estudio aprobados, 2000 a 2019**  
*(En porcentajes)*



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

En México entre 2000 y 2018 el patrón de la relación de los salarios entre sexos se asemeja más al observado en Costa Rica que al de la Argentina, donde las brechas se mantienen estrechas y poco variables entre los diferentes grupos de escolaridad (véase el gráfico 37). En Panamá, durante el período analizado la tendencia es otra, una relación de salarios urbanos favorable a la población ocupada femenina con respecto a la masculina en el grupo de menor escolaridad (0 a 5 años) en 2000. Sin embargo, a partir de 2002, se amplía la desigualdad en la relación salarial entre sexos del grupo menos escolarizado, llegando a su máximo agudizamiento en 2006, cuando el salario de las mujeres representó tan solo el 44,2% del de los hombres de idéntico logro educativo<sup>154</sup>.

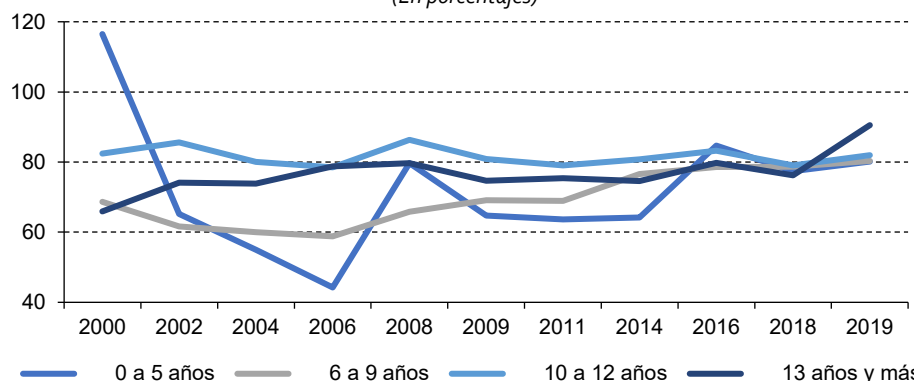
**Gráfico 37**  
México: relación de los salarios urbanos entre los sexos, por años de estudio aprobados, 2000 a 2018  
(En porcentajes)



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

No obstante, tras la década ganada (2014-2019), Panamá experimentó una transición gradual hacia una brecha más estrecha, pero comparando los asalariados de los grupos de escolaridad extremos (0 a 5 y 13 años y más), se observa mayor desigualdad de la relación salarial entre sexos en detrimento de la mujer, mientras que, en los estratos de escolaridad intermedios (6 a 9 y 10 a 12), esta desigualdad es menor y más estable a través del tiempo (véase el gráfico 38). Panamá y la Argentina vuelven a mostrar semejanza, al distanciarse del patrón convergente entre grupos de escolaridad que caracteriza a Costa Rica, México y el conjunto de América Latina.

**Gráfico 38**  
Panamá: relación de los salarios urbanos entre los sexos por años de estudio aprobados, 2000-2019  
(En porcentajes)

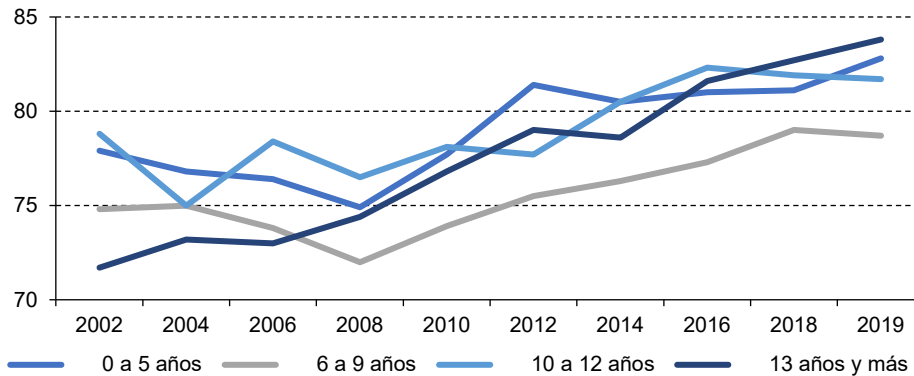


Fuente Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), CEPALSTAT, 2021a [base de datos en línea] <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html?lang=es>.

<sup>154</sup> Solamente en la Argentina se advirtió una situación semejante en el año de la crisis económica (2008), cuando descendió a 49,5%. Panamá comparte con la Argentina la naturaleza altamente variable de la relación salarial entre sexos en el grupo con menor capital educativo y mayor vulnerabilidad a los embates económicos.



**Gráfico 39**  
**América Latina: relación de los salarios urbanos entre los sexos, 2002-2019**  
*(Promedio simple en porcentajes)*



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

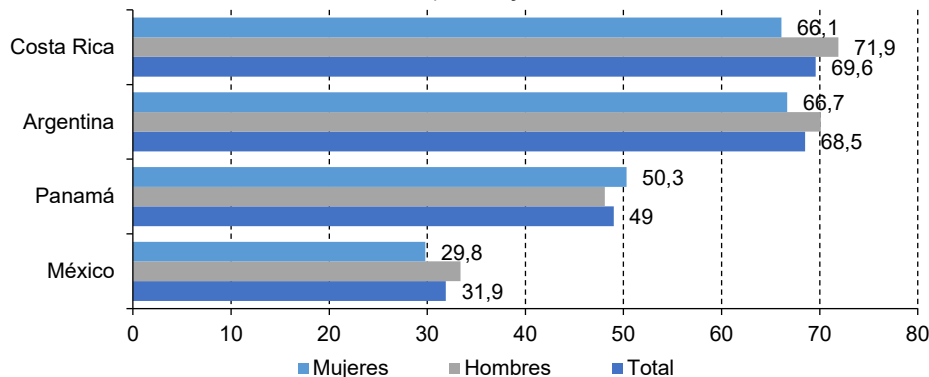
### 6. Brechas de protección social

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

#### a) Afiliación al sistema de pensiones

Hacia 2019, antes de la crisis, la afiliación a dichos sistemas era mucho mayor en los casos de la Argentina y Costa Rica que en el de México, mientras que Panamá se encontraba en una situación intermedia. Por lo que corresponde a la afiliación de los hombres y las mujeres, la tendencia general, con la excepción de Panamá, era una mayor afiliación de los primeros. Sin embargo, mientras que en la Argentina y Costa Rica la afiliación de las mujeres era superior al 66%, en México no llegaba al 30% y en Panamá era del 50% (véase el gráfico 40). En estos cuatro casos las diferencias de afiliación de los ocupados a los sistemas de pensiones entre asalariados y no asalariados eran notables. En el caso de la Argentina no se reportaban no asalariados cotizantes a estos sistemas, en el de Costa Rica la brecha entre unos y otros era de casi 35 p.p., en el de México de 41 p.p. y en el de Panamá de más de 69 p.p. (véase el gráfico 41).

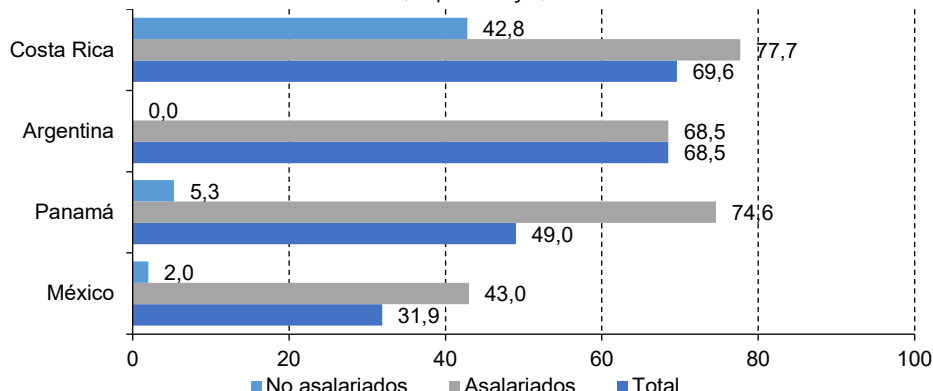
**Gráfico 40**  
**Argentina, Costa Rica, México<sup>a</sup> y Panamá: afiliación o cotización de los ocupados a los sistemas de pensiones, total y por sexos, 2019**  
*(En porcentajes)*



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

<sup>a</sup> Cifras para 2018.

**Gráfico 41**  
**Argentina, Costa Rica, México<sup>a</sup> y Panamá: afiliación y cotización de los ocupados a los sistemas de pensiones, total, asalariados y no asalariados, 2019**  
*(En porcentajes)*



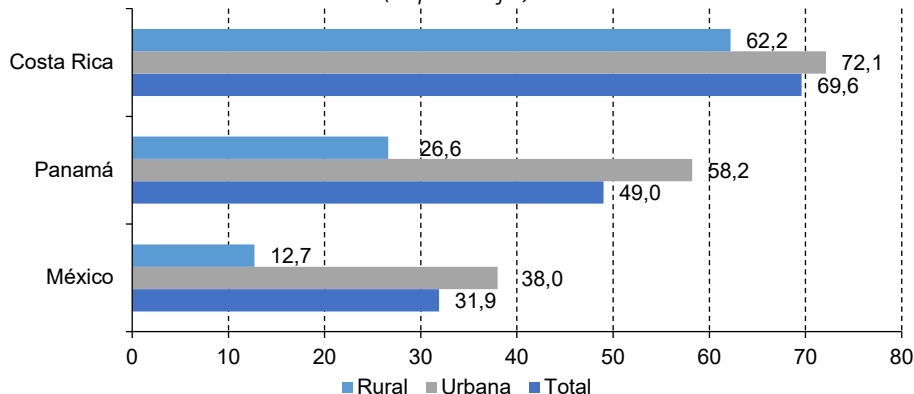
Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama Social de América Latina 2020, 2021b* [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46687-panorama-social-america-latina-2020>.

<sup>a</sup> Cifras para 2018.

Sin embargo, las brechas horizontales entre México y los otros tres países eran igualmente agudas. Mientras que en la Argentina, Costa Rica y Panamá el porcentaje de asalariados afiliados a los sistemas de pensiones fluctuaba entre el 68,5% y el 77,7%. En el caso de México ese porcentaje era de apenas el 43%, lo que implicaba brechas negativas frente a los otros tres países, cuyo rango era de 23,5 p.p. a 34,7 p.p. En el caso de los cotizantes no asalariados el único caso destacable era el de Costa Rica, mientras que los avances en México y Panamá eran muy incipientes.

Finalmente, la brecha en la afiliación de los ocupados a los sistemas de pensiones entre población urbana y rural era muy acusada en México y Panamá; en el primer caso era de 25,3 p.p. y en el segundo de 31,6 p.p. El único caso donde esta brecha era pequeña (9,9 p.p.) era el de Costa Rica. Las brechas horizontales entre estos tres países eran también muy significativas, de manear que en el ámbito urbano la afiliación en Panamá se situaba 13,9 p.p. por debajo de la de Costa Rica, pero era 20,2 p.p. superior a la de México, que a su vez se situaba 34,1 p.p. por debajo de Costa Rica. Las brechas eran aún más agudas en el ámbito rural, donde la afiliación alcanzada por Panamá era 35,4 p.p. menor que la de Costa Rica y la de México 49,5 p.p. menor que la de ese último país (véase el gráfico 42).

**Gráfico 42**  
**Costa Rica, México<sup>a</sup> y Panamá: afiliación o cotización de los ocupados a los sistemas de pensiones, total, urbana y rural, 2019**  
*(En porcentajes)*



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

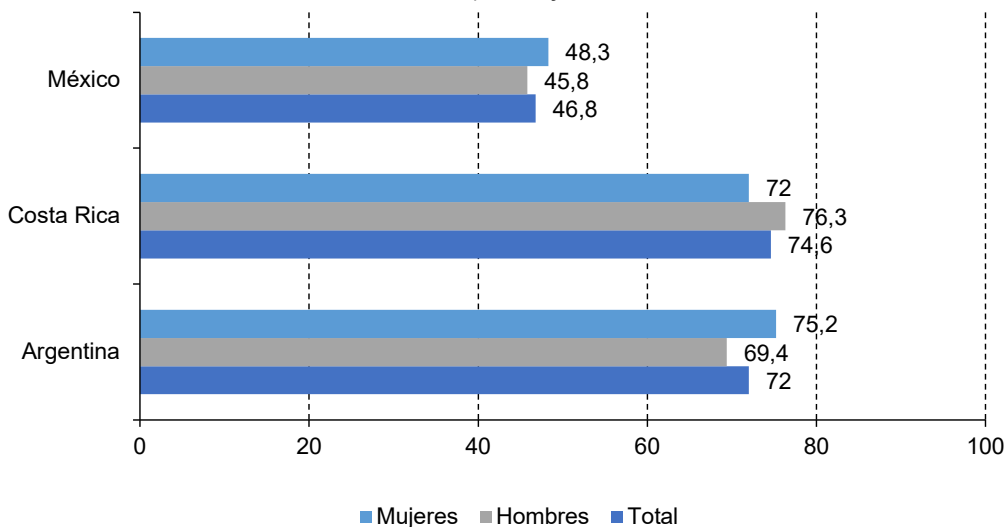
<sup>a</sup> Cifras para 2018.

## b) Afiliación a los sistemas de salud

En América Latina en muchos países se jerarquiza el acceso a los sistemas de salud, lo que contribuye a reproducir y agudizar la desigualdad que existe entre distintos grupos sociales. La tendencia general es ofrecer servicios de menor calidad a los trabajadores informales, los campesinos, los indígenas y los afrodescendientes. Esto genera situaciones de inferioridad social institucionalizada frente a los servicios de salud disponibles para quienes pueden pagar servicios privados y los servicios de salud ligados a los sistemas de seguridad social a que tienen acceso los trabajadores formales (Barba, 2021).

En los países comparados en este estudio, en 2019 la afiliación de los ocupados a los sistemas de salud mostraba brechas considerables, particularmente entre los niveles alcanzados por la Argentina y Costa Rica y los niveles alcanzados por México. En los dos primeros países la afiliación total supera el 70% (72% en la Argentina y 74,6% en Costa Rica), mientras en México solo alcanza el 46,8%. La brecha de afiliación total de México frente a la Argentina y Costa Rica es muy grande, 25,2 y 27,8 p.p. respectivamente (véase el gráfico 43).

**Gráfico 43**  
Argentina<sup>a</sup>, Costa Rica y México<sup>b</sup>: afiliación o cotización de los ocupados a los sistemas de salud, total y por sexos, 2019  
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama Social de América Latina 2020*, cuadro III.A1.1., págs. 146 y 147, 2021b [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46687-panorama-social-america-latina-2020>.

<sup>a</sup> Urbano.

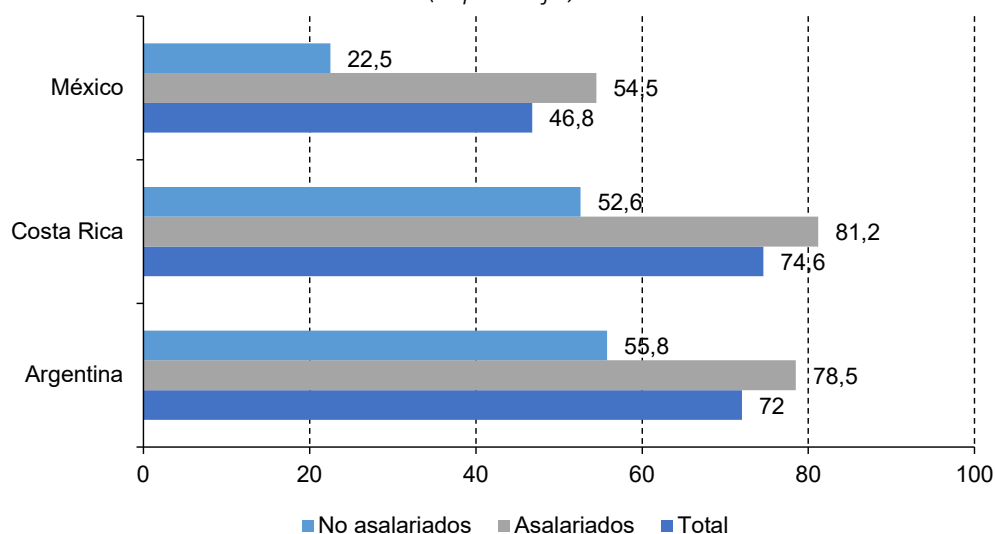
<sup>b</sup> Cifra para 2018.

Por otra parte, en relación con la afiliación de hombres y mujeres en 2019 se mantienen las distancias mencionadas, pero en la Argentina y México hay una tendencia a un mayor nivel de afiliación de las mujeres, mientras en Costa Rica ocurre lo contrario. En la Argentina la afiliación de las mujeres supera a la de los hombres por 5,8 p.p., en México por solo 2,5 p.p. Por el contrario, en Costa Rica la afiliación de los hombres supera a la de las mujeres en 4,3 p.p. Sin embargo, la brecha de afiliación de México frente a la Argentina y Costa Rica en el caso de las mujeres es de 26,9 p.p. y 23,7 p.p. respectivamente, la brecha de afiliación de México con respecto a la Argentina y Costa Rica en el caso de los hombres es de 23,6 p.p. y 30,5 p.p., respectivamente.

La brecha de afiliación de los ocupados asalariados y no asalariados a los sistemas de salud en 2019 eran mucho mayores en el caso de México, 32 p.p., la afiliación de los asalariados era 2,4 veces mayor que la de los no asalariados. En la Argentina la afiliación de los primeros con respecto a los segundos era 1,5 veces mayor y en Costa Rica 1,4 veces. La brecha de afiliación de los no asalariados de México en relación con la afiliación de los no asalariados en la Argentina era de 33,3 p.p. y de 30,1 p.p. en el caso de Costa Rica (véase el gráfico 44). También se constataban mayores brechas entre la afiliación de los ocupados urbanos y rurales entre México y los dos otros países. En México la brecha entre unos y otros era muy grande: la afiliación de los ocupados urbanos eran 2,5 veces que la de los rurales. Estas brechas eran mucho menores en Costa Rica (solo 5,2 p.p.)<sup>155</sup> (véase el gráfico 45).

A pesar de estos grandes contrastes, entre 2010 y 2018 las brechas en la disposición de recursos de salud no eran desfavorables en el caso de México con respecto a Costa Rica y Panamá, tanto en el caso de los médicos como en el número de camas de hospital por cada 10.000 personas. La brecha de personal de salud y recursos hospitalarios era desfavorable para México frente a la Argentina, en el primer caso por 19,6 p.p., en el segundo por 30 p.p. (véase el gráfico 46). Sin embargo, frente a Panamá y Costa Rica la brecha de médicos por cada 10.000 personas favorecía a México por 4,3 y 8,5 p.p., respectivamente. A pesar de ello, esto no se traduciría en una mayor capacidad de afiliación en el caso de México, muy probablemente por el alto nivel de fragmentación del sistema de salud y la estratificación de la cobertura del sistema de salud mexicano (véase el diagrama 9).

**Gráfico 44**  
Argentina<sup>a</sup>, Costa Rica y México<sup>b</sup>: afiliación o cotización de los ocupados a los sistemas de salud, total, asalariados y no asalariados, 2019  
(En porcentajes)



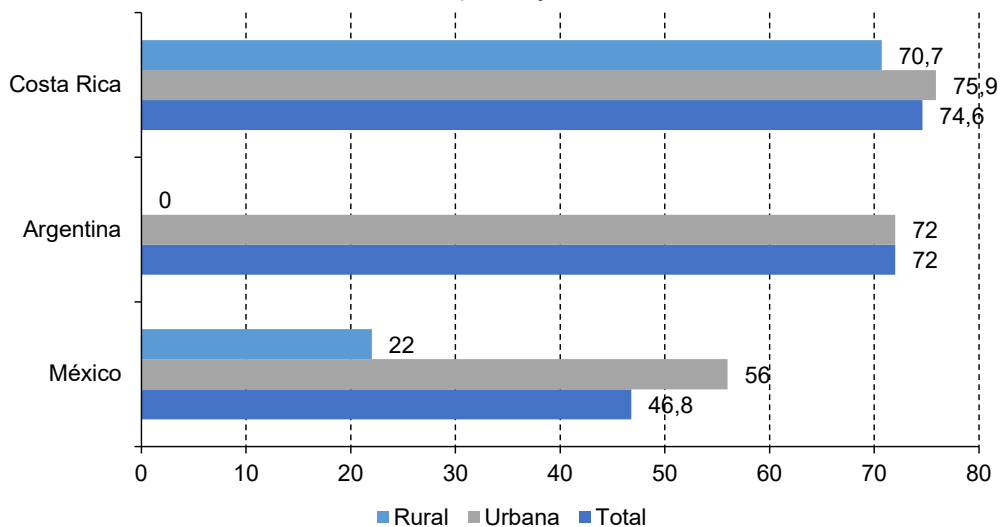
Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama Social de América Latina 2020, 2021b* [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46687-panorama-social-america-latina-2020>.

<sup>a</sup> Urbano.

<sup>b</sup> Cifra para 2018.

<sup>155</sup> En la Argentina no se pueden detectar porque no hay información disponible.

**Gráfico 45**  
**Argentina<sup>a</sup>, Costa Rica y México<sup>b</sup>: afiliación o cotización de los ocupados a los sistemas de salud, total, urbana y rural, 2019**  
 (En porcentajes)

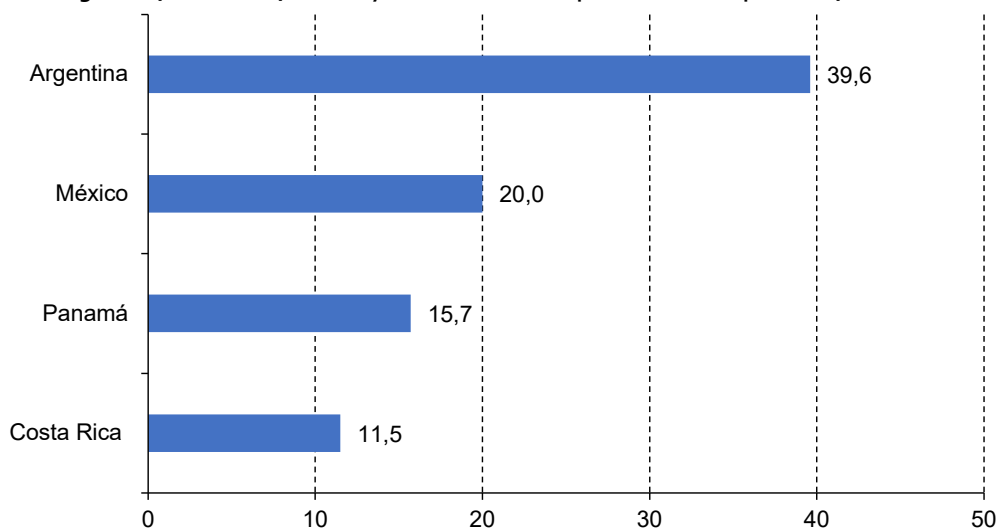


Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama Social de América Latina 2020, 2021b* [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46687-panorama-social-america-latina-2020>.

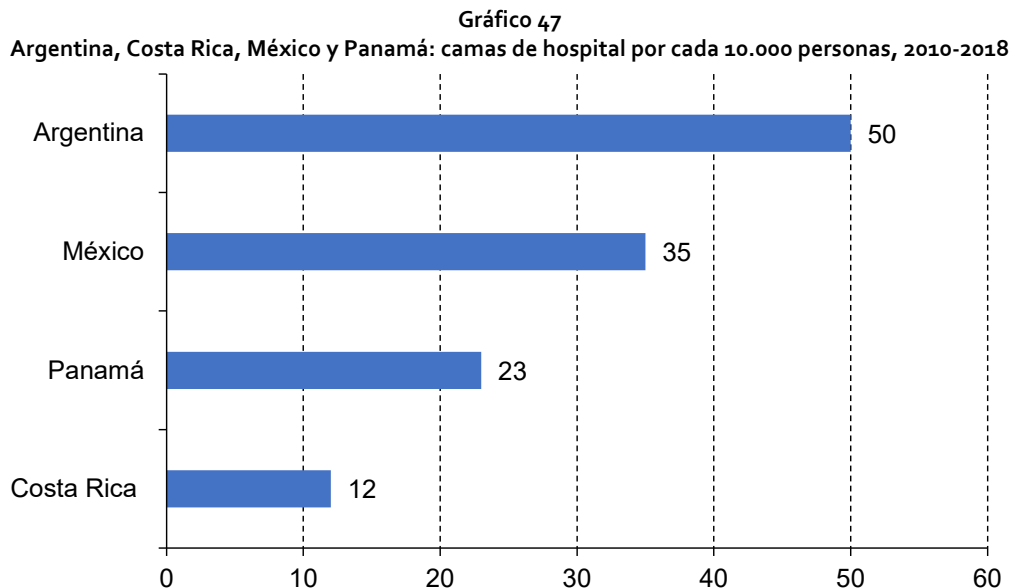
<sup>a</sup> Urbano.

<sup>b</sup> Cifra para 2018.

**Gráfico 46**  
**Argentina, Costa Rica, México y Panamá: médicos por cada 10.000 personas, 2010-2018**



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Informe sobre Desarrollo Humano 2019. Más allá del ingreso, más allá de los promedios, más allá del presente: desigualdades de desarrollo humano en el siglo XXI*, 2019 [en línea] [https://hdr.undp.org/system/files/documents/hdr2019espdf\\_1.pdf](https://hdr.undp.org/system/files/documents/hdr2019espdf_1.pdf).



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Informe sobre Desarrollo Humano 2019. Más allá del ingreso, más allá de los promedios, más allá del presente: desigualdades de desarrollo humano en el siglo XXI*, cuadro de Indicadores 1, págs. 371-372, 2019 [en línea] [https://hdr.undp.org/system/files/documents/hdr2019espdf\\_1.pdf](https://hdr.undp.org/system/files/documents/hdr2019espdf_1.pdf).

## 7. Brechas de fiscalidad y gasto social

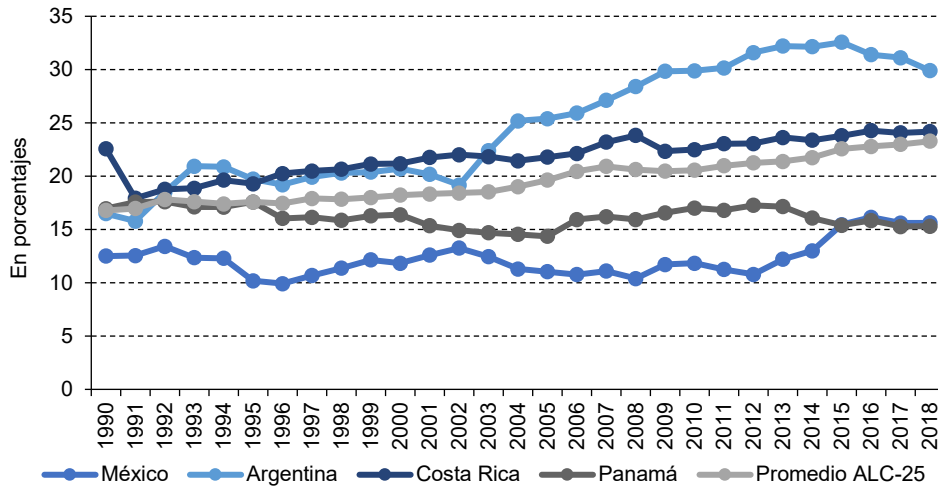
Antes de abordar otras brechas fundamentales entre los cuatro países, como las brechas educativas y de pobreza, es conveniente abordar sus brechas de fiscalidad y gasto social, porque los recursos fiscales y el gasto social (particularmente el educativo y el de los programas de transferencias monetarias) resultan determinantes en el acceso a la educación y la reducción de la pobreza y la pobreza extrema.

### a) Brechas de fiscalidad

Una parte fundamental de la política fiscal es la política de ingresos que determina la obtención de los recursos que el Estado necesita para ejercer las funciones del gasto y redistribución que sirven a objetivos de alcanzar mayor equidad y menor desigualdad social. En el gráfico 48 se capturan las series de los ingresos tributarios para la Argentina, Costa Rica, México y Panamá y el promedio para América Latina y el Caribe en el período 1990-2018<sup>156</sup>. En ese período se advierte una tendencia constante en Panamá y, en menor medida, en México, a mantener bajos niveles de recaudación, que se situaron por debajo del 20%. En cambio, Costa Rica y la Argentina mantuvieron niveles por encima del 20% y del promedio latinoamericano. La Argentina experimentó un importante repunte tras recuperarse de la crisis económica de 2002. Al cerrar el período, la brecha entre Panamá y México con respecto a Costa Rica era de casi 10 p.p. y frente a la Argentina de 15 p.p.

<sup>156</sup> Los ingresos tributarios se componen de la sumatoria de los ingresos impositivos y las contribuciones a la seguridad social (pensiones y salud pública).

**Gráfico 48**  
**América Latina y el Caribe, Argentina, Costa Rica, México: ingresos tributarios como porcentaje del PIB, 1990-2018**



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT), Base de datos de Recaudación BID-CIAT, 2021 [en línea] <https://www.ciat.org/base-de-datos-de-recaudacion-bid-ciat/>.

Se observa un patrón de ampliación de la brecha entre países con respecto a sus capacidades de recaudación por medio de los ingresos tributarios. A inicios de la década de 1990 y durante la etapa de segunda generación de reformas económicas promercado<sup>157</sup> las brechas entre estos cuatro países eran más pequeñas. En los cuatro países, la actividad estatal se sufragaba con niveles de ingresos tributarios que oscilaban en una banda de entre el 23% (Argentina y Costa Rica) y el 10% (México). En México se observan las recaudaciones más bajas durante el período. Al cierre del siglo e inicio de la denominada década ganada (2002-2014) de las economías latinoamericanas, las brechas tendieron a aumentar debido a los aumentos en los ingresos tributarios de la Argentina y Costa Rica, no así de México y Panamá. Al cierre de la década ganada la brecha tendió a reducirse, pero sin llegar a la situación de la década de 1990. Esto ocurrió debido a la caída de la capacidad recaudatoria de la Argentina y del repunte de la de México.

A la luz de los datos, se advierte una asociación entre los cambios generales en las capacidades de recaudación y los escenarios macroeconómicos de desarrollo, con una influencia diferencial entre países que impactan sobre sus finanzas públicas. En este sentido, una mirada específica, diacrónica y comparativa sobre las fuentes de obtención de los ingresos impositivos permite acceder al examen pormenorizado de las estructuras nacionales de recaudación, que afectan el desarrollo y la transformación social de los países.

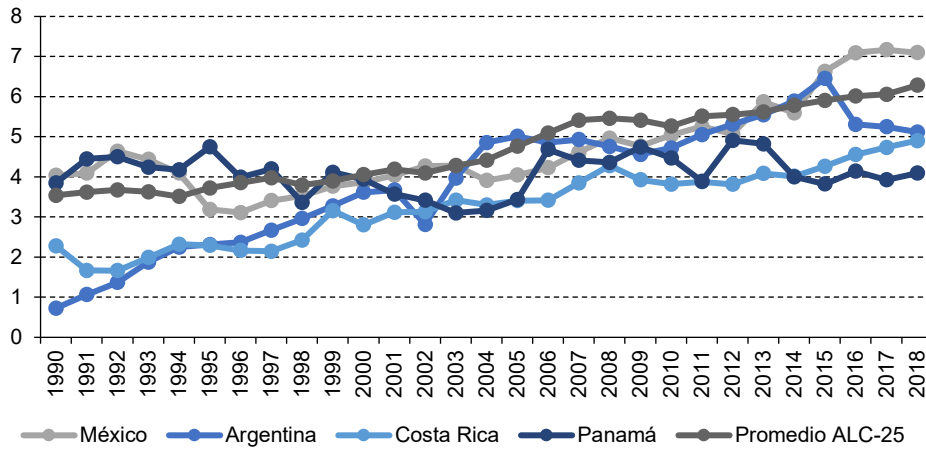
En el largo aliento (1990-2018), la recaudación de ingresos impositivos por renta y ganancia de capital (ISR) como porcentaje del PIB creció en la Argentina y Costa Rica. En México creció durante el período de la década ganada, pero no así en la década de 1990, y en Panamá mantuvo una tendencia constante (1990-2018). Hubo una tendencia hacia la convergencia durante la década ganada y posteriormente las brechas entre los cuatro países volvieron a ampliarse, aunque bajo una configuración de posiciones diferente (véase el gráfico 49).

Durante la primera mitad de la década de 1990, en México cayeron los ingresos impositivos por renta y ganancia de capital, pero de manera gradual se incrementó la recaudación tributaria a finales de esta e inicios del siglo XXI, mediante gravámenes directos aplicados sobre la renta de las personas físicas

<sup>157</sup> Impulsadas por el decálogo de recomendaciones del Consenso de Washington.

y morales, los ingresos del gobierno (central o subnacional) y las ganancias de capital. No obstante, el repunte no se reflejó en el global de los ingresos tributarios para el período, por lo que México permaneció como el país con menores ingresos tributarios como porcentaje del PIB con respecto a los otros tres y con respecto al promedio latinoamericano a lo largo de los casi 30 años de registro de la serie (véase el gráfico 49).

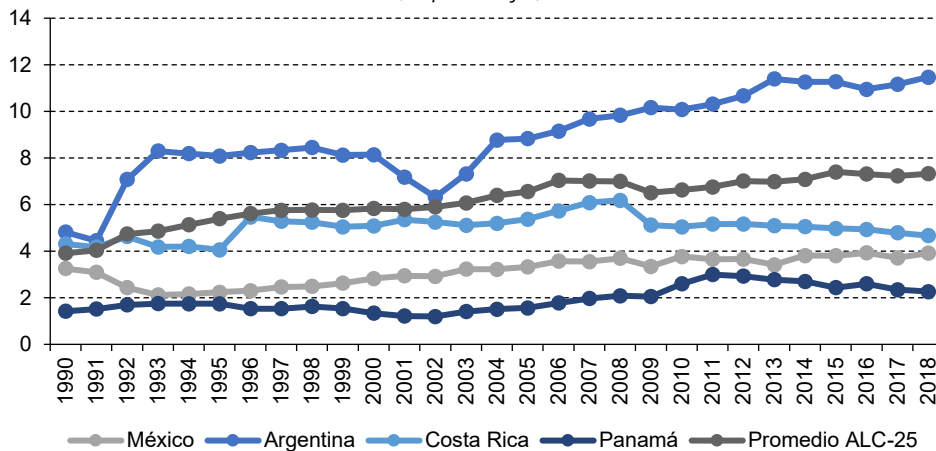
**Gráfico 49**  
**América Latina y el Caribe, Argentina, Costa Rica, México y Panamá: ingresos impositivos por renta y ganancia de capital (ISR) como porcentaje del PIB, 1990-2018. Relativos**  
*(En porcentajes)*



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT), Base de datos de Recaudación BID-CIAT, 2021 [base de datos en línea] <https://www.ciat.org/base-de-datos-de-recaudacion-bid-ciat/>.

En el gráfico 50 se aborda la recaudación fiscal a través de los impuestos generales sobre bienes y servicios, refiriéndose fundamentalmente al impuesto al valor agregado (IVA). Se advierten brechas entre los cuatro países en cuanto a niveles, ritmos y tendencias. A inicios de la década de 1990, Panamá evidenciaba el nivel más bajo de capacidad recaudatoria por este concepto y no muy distante se encontraba México, ambos por debajo de un promedio latinoamericano que tendió a crecer. Este escenario se reproduce a lo largo de las casi tres décadas del período 1990-2018 con aumentos tenues, lentos y débiles, que no consiguen superar el 4% de los ingresos por este concepto como porcentaje del PIB.

**Gráfico 50**  
**América Latina y el Caribe, Argentina, Costa Rica, México y Panamá: ingresos impositivos generales sobre bienes y servicios como porcentaje del PIB, 1990-2018**  
*(En porcentajes)*



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT), Base de datos de Recaudación BID-CIAT, 2021 [base de datos en línea] <https://www.ciat.org/base-de-datos-de-recaudacion-bid-ciat/>.

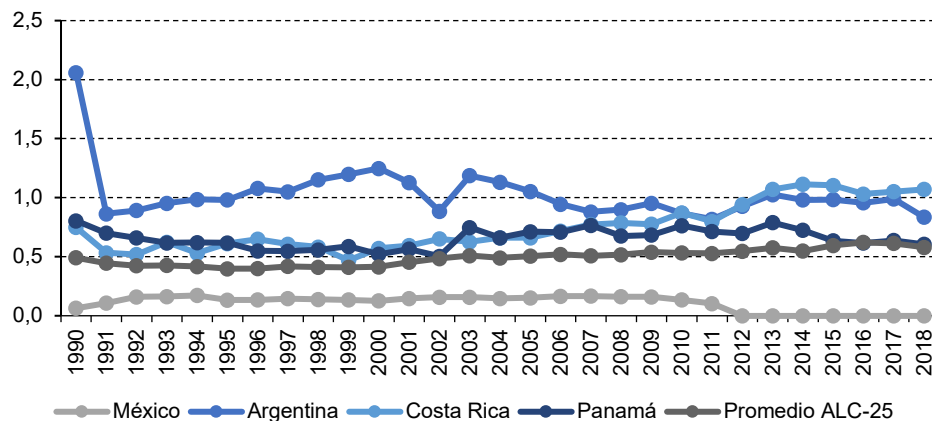


Con un nivel superior durante todo el período, que oscila entre el 4% y el 6% y se aproxima más al promedio latinoamericano, aunque siempre inferior a este, se encuentra la capacidad recaudatoria por este concepto de Costa Rica. En otro rango y con una clara tendencia al incremento de esa capacidad durante la década ganada, para luego estancarse, se encuentra la Argentina<sup>158</sup>, porque durante todo el período de largo aliento (1990-2018) sus ingresos impositivos como porcentaje del PIB estuvieron muy por encima de los otros países y del promedio de la región. Al cierre del período de largo aliento (1990-2018) y a partir de la década ganada, en la Argentina la brecha con respecto al resto de países se agudizó y pasó del 4,8% del PIB en 1990, cercano a lo que recaudaba Costa Rica, México y el promedio latinoamericano, al 11,4% del PIB en 2018, mientras que el promedio y los países restantes se mantuvieron por debajo del 8%.

En el gráfico 51 se aborda la recaudación de ingresos impositivos por concepto de propiedad como porcentaje del PIB. Se puede apreciar que México recaudó entre el 0% y el 0,5% del PIB por este concepto entre 1990-2018, por debajo de los países restantes y del promedio latinoamericano. Los demás países recaudaron, en términos generales, por encima del promedio regional durante todo el período. La Argentina destaca por sus niveles superiores al 1% durante la última mitad de la década de 1990 y la primera mitad de la década de 2000, con una susceptibilidad a las fases de crisis que se vuelve a evidenciar bajo este concepto recaudatorio en 2001-2002. Tras la crisis económica internacional de 2008 y en la recuperación experimentada a partir de 2010, la Argentina y Costa Rica mejoran sus ingresos impositivos, cerrando la década como los más altos.

La carga fiscal nacional incluye también a las contribuciones a los sistemas de seguridad social, pública y privada. En el caso de las aportaciones a la seguridad social pública, que tienden a ser las más elevadas en los países analizados, la brecha entre países y el promedio de América Latina cierran el período 1990-2018 ampliándose. En la década de 1990, las contribuciones sociales públicas de la Argentina, México y el promedio regional tendían a convergir dentro de un rango compartido de porcentaje recaudatorio (entre el 2% y el 5% del PIB), mientras que Panamá y, con mayor fuerza, Costa Rica, se apartaban con niveles de entre el 6% y el 8% (véase el gráfico 52).

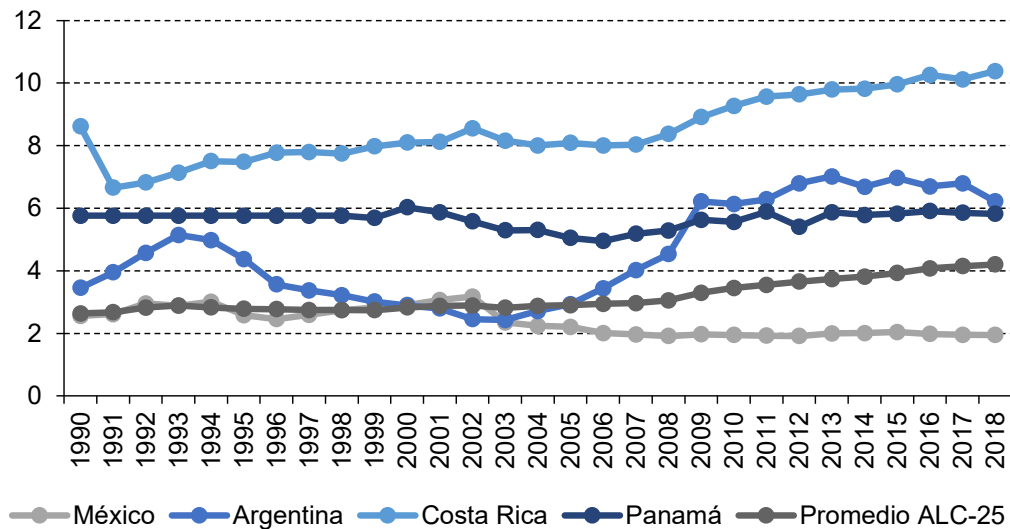
**Gráfico 51**  
América Latina y el Caribe, Argentina, Costa Rica, México y Panamá: ingresos impositivos por propiedad, como porcentaje del PIB, 1990-2018. Relativos  
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT), Base de datos de Recaudación BID-CIAT, 2021 [base de datos en línea] <https://www.ciat.org/base-de-datos-de-recaudacion-bid-ciat/>.

<sup>158</sup> La tendencia en este país parece ser cíclica respecto al desempeño de la economía nacional; durante la década de 1990, cuando la economía creció con una tasa anual del 6,7% (Castro, 2001), y se recuperó del colapso inflacionario de la década de 1980, caracterizado por una tasa de crecimiento promedio negativa, el nivel de recaudación impositiva indirecta creció, pasando del 4,4% en 1991 al 8,3% en 1994, para estancarse a partir de entonces y hasta el cierre de década por el efecto derivado de la devaluación mexicana de 1994-1995 en la economía nacional argentina.

**Gráfico 52**  
**América Latina y el Caribe, Argentina, Costa Rica, México y Panamá: contribuciones a los sistemas de seguridad social como porcentaje del PIB, 1990-2018**  
*(En porcentajes)*



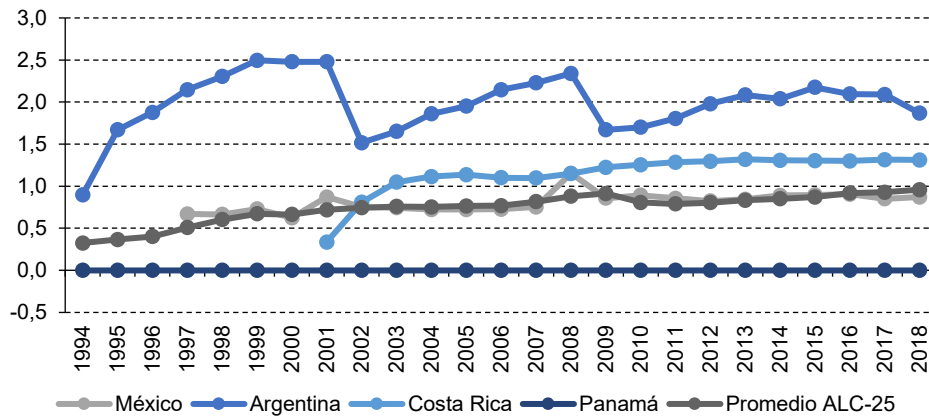
Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT), Base de datos de Recaudación BID-CIAT, 2021 [base de datos en línea] <https://www.ciat.org/base-de-datos-de-recaudacion-bid-ciat/>.

Durante este decenio, México evidenció la menor capacidad recaudatoria por este concepto, la que mantendrá durante el período completo (1990-2018). A inicios de la década ganada y tras la crisis económica de 2001-2002, la Argentina evidencia un acelerado crecimiento de las contribuciones sociales públicas, hasta la crisis económica internacional de 2008, año en que se ralentiza el ritmo, mientras Costa Rica inicia un ciclo de incremento a partir de 2006 que se extiende hasta el cierre del período y en los últimos diez años de la década de 2010 las contribuciones sociales constituyen una proporción elevada de los ingresos tributarios, siendo centrales para garantizar el derecho a la protección y a los servicios sociales de ese país.

La Argentina y Panamá se ubican un escalón por debajo, mientras que en México dichas contribuciones representan una proporción bastante inferior, no solo a lo largo de la segunda década del siglo XXI, sino durante todo el período de largo aliento. Este es el único país de los comparados que queda por debajo del promedio regional, incluso durante la década ganada. Posiblemente las altas tasas de informalidad laboral que persisten en el mercado de trabajo mexicano y los marcos de legalidad que no se ajustan a la realidad vigente se encuentren por detrás de las dificultades para ampliar la base recaudatoria de las contribuciones sociales públicas.

Como se muestra en el gráfico 53, en México las contribuciones privadas a la seguridad social obligatorias como porcentaje del PIB tampoco han despuntado, sino que se han mantenido junto al promedio regional y por debajo de los demás países durante todo el período, exceptuando a Panamá que no recauda por este concepto. En contraste, la Argentina muestra, con altibajos en los años de crisis económica, los mayores niveles recaudatorios durante todo el período, y Costa Rica muestra un aumento importante durante el primer lustro de la década ganada. El panorama es muy claro: de los cuatro países analizados en este documento, México tiene una menor capacidad fiscal.

**Gráfico 53**  
**América Latina y el Caribe, Argentina, Costa Rica, México y Panamá: contribuciones privadas obligatorias, como porcentaje del PIB, 1994-2018**  
*(En porcentajes)*

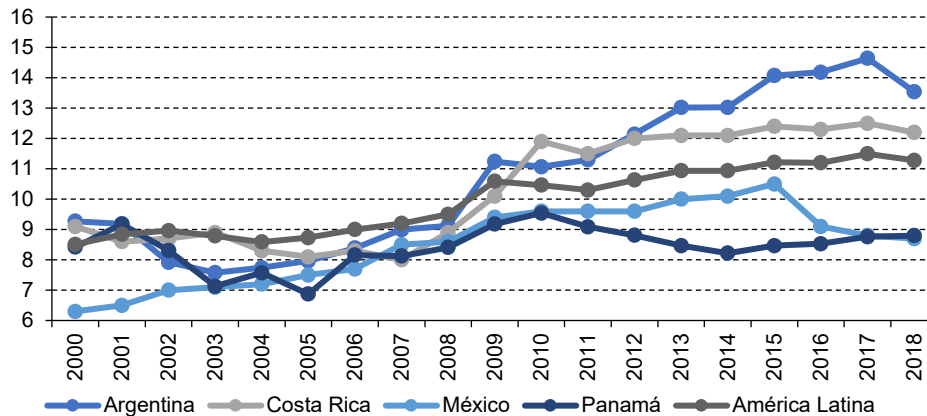


Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT), Base de datos de Recaudación BID-CIAT, 2021 [base de datos en línea] <https://www.ciat.org/base-de-datos-de-recaudacion-bid-ciat/>.

**b) Brechas de gasto social**

El gasto público social<sup>159</sup> como porcentaje del PIB tiende a converger entre países durante el primer decenio del siglo XXI (década ganada), mientras que a su cierre comienzan a evidenciarse brechas horizontales significativas que se agudizan y mantienen a lo largo del segundo decenio. Durante la década de 1990, el gasto público en la Argentina mantuvo un patrón constante, a pesar de las mejoras que experimentó la economía en términos de crecimiento y estabilidad con respecto a la década previa. Una tendencia similar se observó en Costa Rica, con un repunte hacia finales de la misma década. Por su parte, México registró un crecimiento desde finales de la década de 1990 que se extiende hasta 2009, lo que le permitió igualar los niveles de gasto público social con Costa Rica y Panamá hacia la fase final de ese subperíodo (2002-2008) (véase el gráfico 54).

**Gráfico 54**  
**América Latina, Argentina, Costa Rica, México y Panamá, 2000-2018**  
*(Como porcentaje del PIB)*



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), CEPALSTAT, 2022 [base de datos en línea] <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html?theme=1&lang=es>.

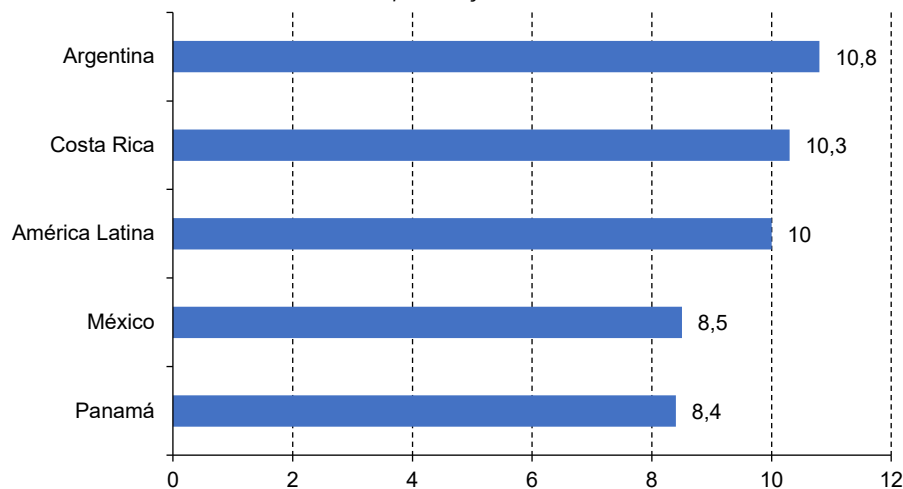
<sup>a</sup> Gobiernos centrales: gobierno central presupuestario (administración central y entidades descentralizadas), gobierno central extrapresupuestario y en ciertos países fondos de seguridad social (sistema público).

<sup>159</sup> De acuerdo con la CEPAL (2022) el gasto público social se define como los recursos dirigidos a las siguientes seis funciones: i) protección del medio ambiente; ii) vivienda y servicios comunitarios; iii) salud; iv) actividades recreativas, cultura y religión; v) educación, y vi) protección social. No incluye pensiones ni gastos de estados y municipios, solo gobiernos centrales (véase la definición en el gráfico 54).

A partir de 2009, la brecha en gasto público social entre los cuatro países inicia una fase de ampliación, caracterizada por el crecimiento en la Argentina, que se mantendrá hasta 2017, y Costa Rica, que se detiene al cierre del primer decenio, mientras que en México y Panamá se mantendrá la tendencia constante en la que se ubican a la salida de la década ganada por debajo de los niveles de los países con regímenes universalistas. Los datos evidencian los matices de perspectivas con que cada país concibe la asignación de recursos para instrumentar políticas de desarrollo social durante las etapas de crisis. Ante el embate de la crisis económica de 2008, la Argentina y Costa Rica fueron los dos países que aumentaron a mayor ritmo su gasto público social como porcentaje del PIB, no así México y aún menos Panamá (véase el gráfico 54).

Si se comparan los niveles de gasto social promedio como porcentaje del PIB, entre la Argentina, Costa Rica, México y Panamá, resulta evidente que a lo largo del período 2000-2019 se mantuvo una brecha entre los primeros dos y los dos últimos países. En el primer caso, la Argentina y Costa Rica mantuvieron un nivel de gasto social superior a la media de América Latina, en el segundo México y Panamá se mantuvieron por debajo de esa media, lo que derivó en el caso específico de México en brechas de casi 2 p.p. en relación con Costa Rica y más de 2 p.p. en relación con la Argentina.

**Gráfico 55**  
América Latina, Argentina, Costa Rica, México y Panamá: gasto social promedio, 2000-2018  
(Como porcentaje del PIB)



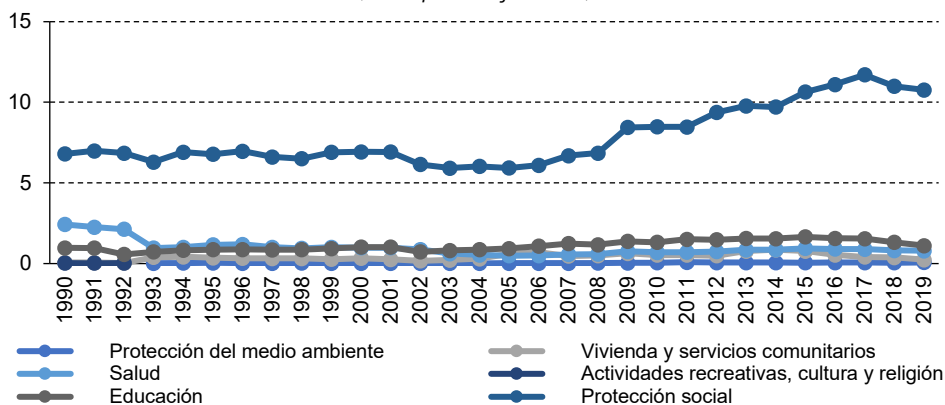
Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) CEPALSTAT, 2022 [base de datos en línea] <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html?theme=1&lang=es>.

Al examinar el gasto público social como porcentaje del PIB a lo largo del período 1990-2019, sobresale el gasto destinado a la protección social<sup>160</sup> en la Argentina que, tras un largo período de estancamiento (1990-2001) y declive durante la crisis económica de 2002, crece de manera veloz durante la segunda fase de la década ganada (2006-2013), con un segundo repunte entre 2013 y 2017. A inicios de 1990, década en que el PIB total anual por habitante a precios constantes y en dólares en la Argentina creció, con una tasa de variación media anual positiva con respecto a la década anterior, el gasto social en protección social fue del 6,8%. A inicios del siglo XXI se mantenía a un nivel similar (6,9%), mientras que al cierre del primer decenio alcanzó el 8,5% y en 2017 (su punto máximo), el 11,7%.

<sup>160</sup> El gasto público en materia de protección social se refiere a los desembolsos destinados a servicios y transferencias a personas y familias que cubren las siguientes subfunciones de la protección social: enfermedad e incapacidad, edad avanzada, supérstites (sobrevivientes), familia e hijos, desempleo, vivienda y exclusión social. Esta función cubre riesgos que puede enfrentar toda la población (por ejemplo, enfermedad, edad avanzada y desempleo), pero también riesgos asociados a problemas estructurales como la pobreza y la desigualdad (subfunción exclusión social, en que se incluyen, por ejemplo, los programas de transferencias condicionadas o PTC) (CEPAL, 2021).

En la Argentina, durante el período de la década ganada y a diferencia de lo ocurrido durante la década de 1990, períodos en que la variación anual del crecimiento de la economía nacional fue positiva, tuvo lugar una derrama en favor del gasto en protección social. No obstante, el gasto público social en las restantes funciones de gobierno se mantuvo por debajo del 2% durante todo el período (1990-2019), exceptuando el gasto en salud en los primeros años (1990-1992). El destinado a educación fue el segundo más alto luego del de protección social, por lo que experimentaron un tenue crecimiento durante la década ganada. Salud y vivienda y servicios comunitarios no superan el 1% del gasto público social como porcentaje del PIB, incluso durante la década de bonanza (véase el gráfico 56).

**Gráfico 56**  
Argentina: gasto público social según función del gobierno, 1990-2019  
(Como porcentaje del PIB)



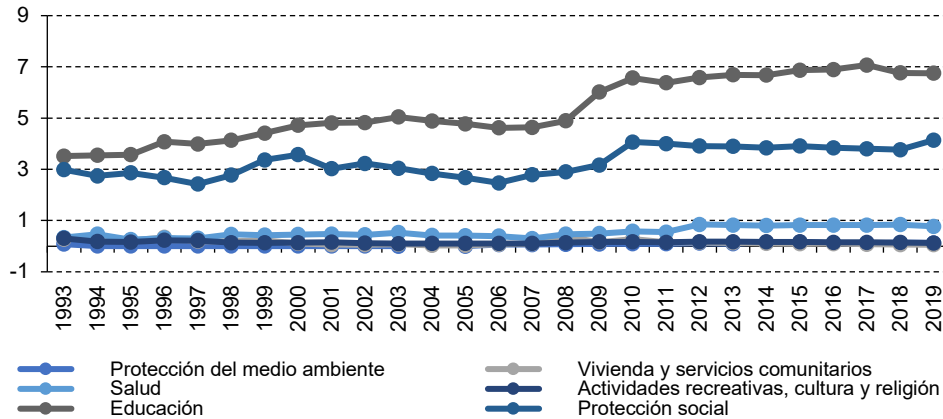
Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), CEPALSTAT, 2022 [base de datos en línea] <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html?theme=1&lang=es>.

En Costa Rica el gasto público social en educación, como porcentaje del PIB, ha sido la prioridad de las diferentes administraciones de gobierno, por sobre la inversión en protección social, con un repunte importante durante los años de crisis (2008-2009) que posiciona el gasto en esta función en un escalón superior que se mantendrá hasta 2019; de 1993 a 2008 varió en una banda del 3,5% al 5%, mientras que desde 2009 a 2017 lo hizo entre el 6% y el 7,1%. El contraste con la Argentina es significativo en esta función, pero también en la de protección social, que alcanza el 4,1% en su máximo, con una tendencia que acompaña el repunte de 2009 que tuvo el gasto en educación y la tendencia a mantenerse constante posteriormente hasta 2019 en un segundo escalón de inversión. Los aumentos significativos en ambas funciones se registran durante la década ganada, luego de 15 años de haber mantenido un patrón poco variable (1993-2008). Las restantes funciones, incluyendo salud, no superan el 2% durante todo el período de largo aliento (véase el gráfico 57).

En México, la aproximación global a los datos informa de una diferencia significativa con respecto a la Argentina y Costa Rica en todas las funciones, ninguna supera el 4%. Asimismo, ninguna informa de una variación de ritmo rápido que permita establecer que hubo un cambio significativo en el país o un salto de escalón en el gasto de las funciones, por lo que el patrón tiende a ser constante a lo largo del período 1999-2019. El gasto en protección social es el que más ha crecido, pero a un ritmo lento y menor que el advertido en Argentina y Costa Rica, ya que le llevó 10 años pasar de 1,9% en 2006 a 3,6% en 2016. Sin embargo, el gasto en salud y vivienda y servicios comunitarios en México en el período 2003-2017, años en que estuvo en vigencia la Comisión Nacional de Protección Social en la Salud (Seguro Popular) (2004-2019) y el programa Progres- Oportunidades- Prospera (2002-2018) —caracterizado por sus avance progresivos en materia de cobertura a millones de hogares, tipo de localidad (de rurales a semiurbanas y de estas a urbanas) y territorial<sup>161</sup>— resulta en promedio superior al observado en la Argentina y Costa Rica.

<sup>161</sup> En 1997 eran seis estados del centro y sur del país los que concentraban la mayor cobertura de hogares; en 2017 el programa cubría hogares de todos los estados del territorio nacional.

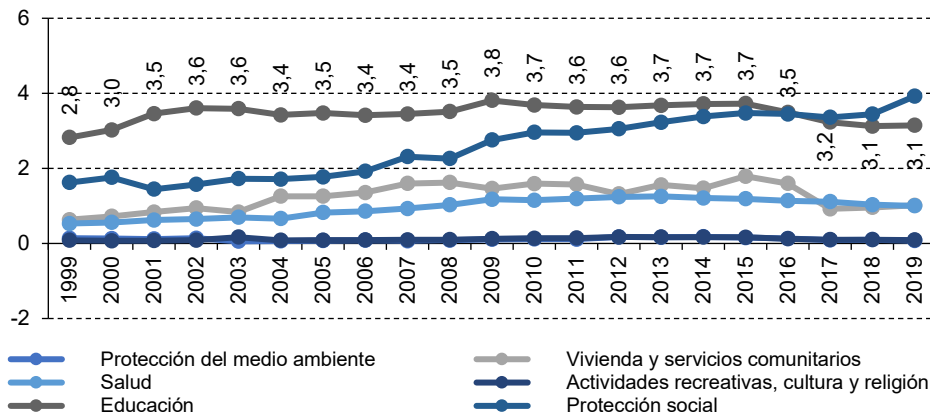
**Gráfico 57**  
**Costa Rica: gasto público según función del gobierno, 1993-2019**  
 (Como porcentaje del PIB)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), CEPALSTAT, 2022 [base de datos en línea] <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html?theme=1&lang=es>.

En este período en México el porcentaje de la población con carencia por acceso a los servicios de salud disminuyó de 38,4% en 2008 a 21,5% en 2012 y 16,9% en 2018; lo mismo ocurrió con la población con carencia por calidad y espacios de la vivienda que disminuyó de 17,7% en 2008 a 13,6% en 2012 y 11,1% en 2018. La reducción fue menos en el caso de los servicios básicos en la vivienda (22,9%, 21,2% y 19,8%, respectivamente) (CONEVAL, 2019, 5 de agosto). No obstante, como veremos más adelante, la evolución de los porcentajes de población en situación pobreza multidimensional y pobreza extrema alternó aumentos, decrecimientos y un bajo impacto (Coneval, 2019, 19 de agosto).

**Gráfico 58**  
**México: gasto público social, según función del gobierno, 1999-2019**  
 (Como porcentaje del PIB)

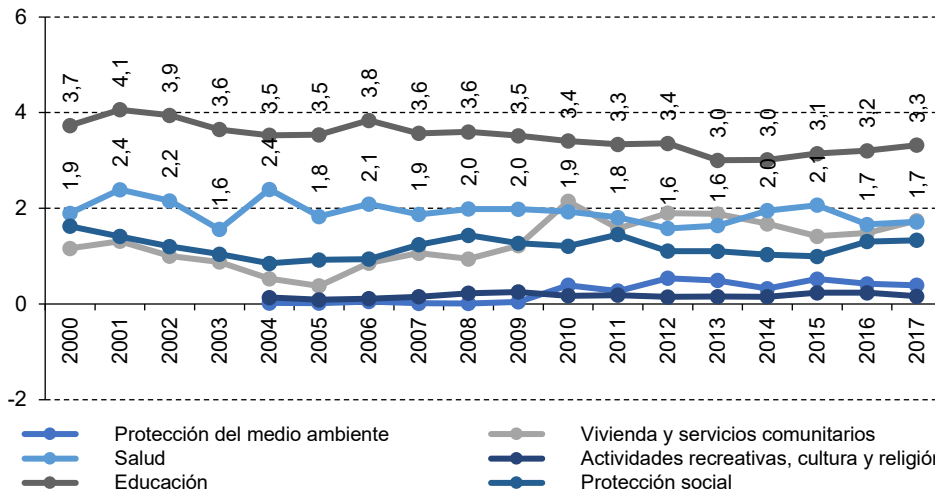


Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), CEPALSTAT, 2022 [base de datos en línea] <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html?theme=1&lang=es>.

Nota: En 2008 se aplica ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE). La variación atípica observada en protección social, durante el ejercicio fiscal de 2008, corresponde al efecto derivado de la implementación de la Ley del ISSSTE, mediante la cual se estableció un sistema de pensiones de capitalización individual para los trabajadores del Estado mexicano. El incremento en el gasto fue resultado de la emisión de bonos de reconocimiento en los saldos de deuda del gobierno federal (en el ramo 19, aportaciones a seguridad social) por el reconocimiento por parte del gobierno federal del pasivo laboral devengado por trabajadores activos al servicio del Estado hasta antes de la entrada en vigor de la nueva ley. Los trabajadores al servicio del Estado tuvieron del 1 de enero al 14 de noviembre de 2008 para elegir el nuevo esquema de pensiones. De 2.011.350 trabajadores, el 14,7% eligió el régimen de cuentas individuales. El reconocimiento de pasivos laborales fue por un total de 220.479 millones de pesos, equivalente al 1,8% del PIB de ese año.

Al igual que Costa Rica y México y a diferencia de la Argentina, Panamá prioriza el gasto público social en educación por sobre las demás funciones de gobierno. No obstante, como sucede en México, este no experimentó una variación significativa a través del período 2000-2017, aunque sí un ligero y lento decrecimiento a partir de 2006. Se advierte, al igual que en México, que para ninguna de las funciones de gobierno el gasto público social como porcentaje del PIB supera el 4% durante todo período, pero destaca, con respecto a los restantes países, un gasto público más elevado destinado a salud, que se sostiene en el tiempo en torno al 2% en promedio y con picos que llegan al 2,4% y al 2,1% a inicio y cierre de la década ganada.

**Gráfico 59**  
**Panamá: gasto público social, según función del gobierno, 2000-2017**  
*(Como porcentajes del PIB)*



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), CEPALSTAT, 2022 [base de datos en línea] <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html?theme=1&lang=es>.

## 8. Brechas educativas

Los avances en cobertura educativa y la reducción de brechas en este ámbito están íntimamente relacionados con el ejercicio del gasto en educación.

### a) Gasto en educación

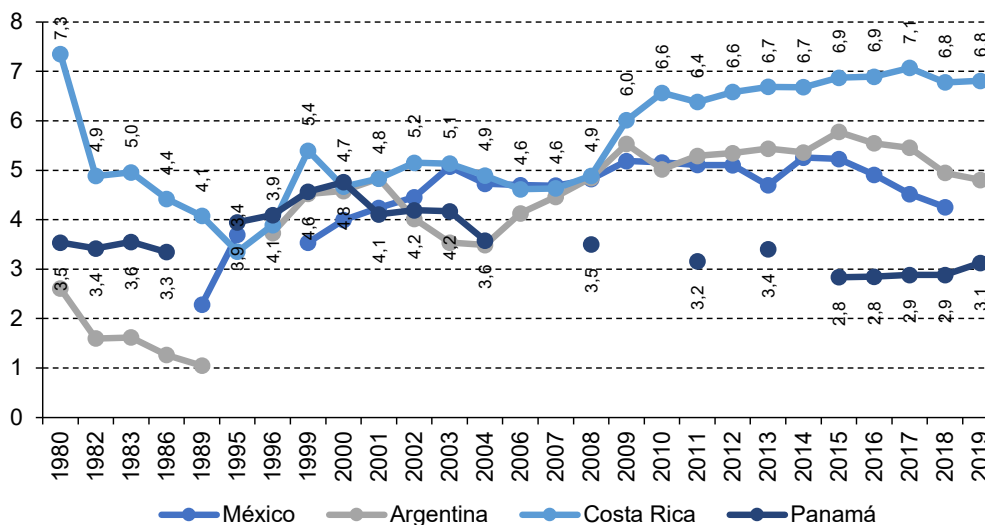
El comportamiento negativo de las tasas de crecimiento económico durante la década de 1980 repercutió en la década de 1990 en la reducción del gasto público en educación en algunos países, que en los casos de la Argentina y México llegó al 1% y el 2,3% de su PIB, respectivamente, al cierre de la década. En contraste, Costa Rica logró controlar la caída de su gasto público en educación y al cierre del decenio en 1999 dedicaba el 5,4% del PIB a educación, tendencia que continuó con altibajos hasta 2019. Panamá y la Argentina cerraron el decenio de 1990 con un gasto del 4,6% como porcentaje del PIB y México con un 3,5%, pero hacia 2019 los dos últimos se situaban por debajo del 5% (4,8% en el primer caso y 4,3% en el segundo), mientras Panamá enfrentaba una larga caída que situó su gasto en educación en un 3,1% del PIB en 2019.

A inicio del decenio 2000-2010, México alcanzó el 5,1% de gasto público en educación, igualando al que destinaba Costa Rica, mientras que Panamá y la Argentina iniciaron una tendencia decreciente en un decenio en el que las economías de ambos países crecieron —Panamá a un promedio anual mayor que la década anterior (1990-1999)—, reportando al cierre del primer lustro una reducción de 1,3 p.p. en la Argentina, efecto de la crisis económica iniciada en 2001-2002, y 1,1 p.p. menos en Panamá.

En el segundo lustro del mismo decenio, el gasto público en educación se estancó en Costa Rica y México, creció en la Argentina y continuó debilitándose en Panamá. Al cerrar ese período Costa Rica superaba el 6% del gasto público en educación (6,6% en 2010) y se ubicaba a la cabeza de los países con mayor inversión en este rubro. El gasto en educación no dejó de crecer en Costa Rica hasta el cierre del decenio 2010-2019, pero durante esos años mantuvo un gasto anual superior al 6,4%, muy superior al del resto de los países. En contraste, Panamá, que al igual que Costa Rica experimentó una tasa de variación anual de su PIB por habitante positiva en el período, no evidencia un derrame de este crecimiento en el gasto público en educación, que inicia su tendencia decreciente a partir de 2001 y se extiende por casi dos décadas con valores que oscilan en una banda de entre el 2,8% y el 3,1%.

En México y la Argentina el gasto se mantuvo estable en los primeros cinco años del decenio 2010-2019, oscilando en una franja de entre el 4,7% y el 5,8% en la que el primero se mantuvo siempre por debajo de los niveles del segundo. A partir de 2015 se inicia una fase de reducción del gasto en educación en ambos países que se extiende hasta el cierre del decenio (véase el gráfico 6o). Como se verá, los incrementos en el gasto público en educación de la década de 1990 y durante la segunda mitad de la década de 2000 no se tradujeron por igual en todos los países en mejoras en los niveles de matriculación, asistencia escolar y reducción de la desigualdad en el acceso escolar según orígenes socioeconómicos de procedencia.

**Gráfico 6o**  
**Argentina, Costa Rica, México y Panamá: gasto público en educación, 1980-2019**  
(Como porcentaje del PIB)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), CEPALSTAT, 2022 [base de datos en línea] <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html?theme=1&lang=es>.

## b) Brechas de matrícula a nivel preprimaria

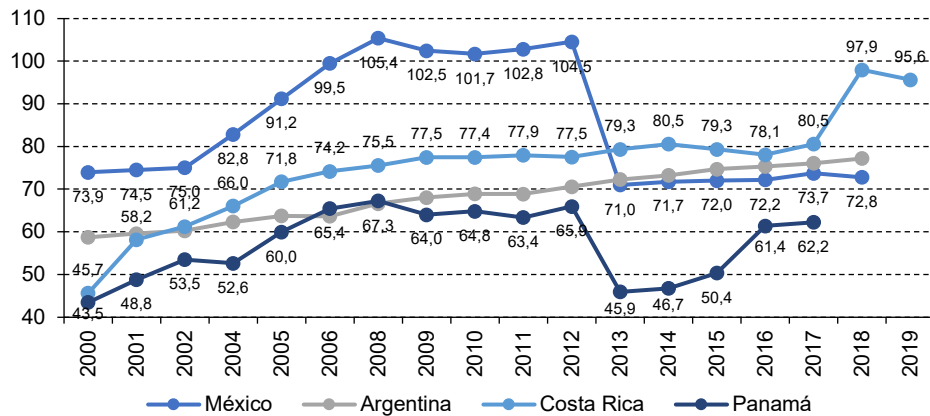
Si se observan las tendencias de la tasa bruta de matriculación en el nivel preprimaria de los países, en el año base (2000) Panamá presentaba la tasa más baja (4,8%), próxima a la de Costa Rica, y México la más alta (73,9%). El conjunto de países analizados en este documento estaba lejos de la universalización de la matrícula al iniciar la década de 2000, pero en México a partir de 2002, cuando se reformó el artículo tercero de la constitución y se sumaron los tres años de nivel educativo preprimaria (preescolar) al régimen de educación básica obligatoria, se produjo un incremento de la matrícula en este nivel<sup>162</sup>.

<sup>162</sup> La normativa reformada establece la imposibilidad de acceder al primer grado de primaria si no se cuenta con certificado de educación preprimaria (preescolar).



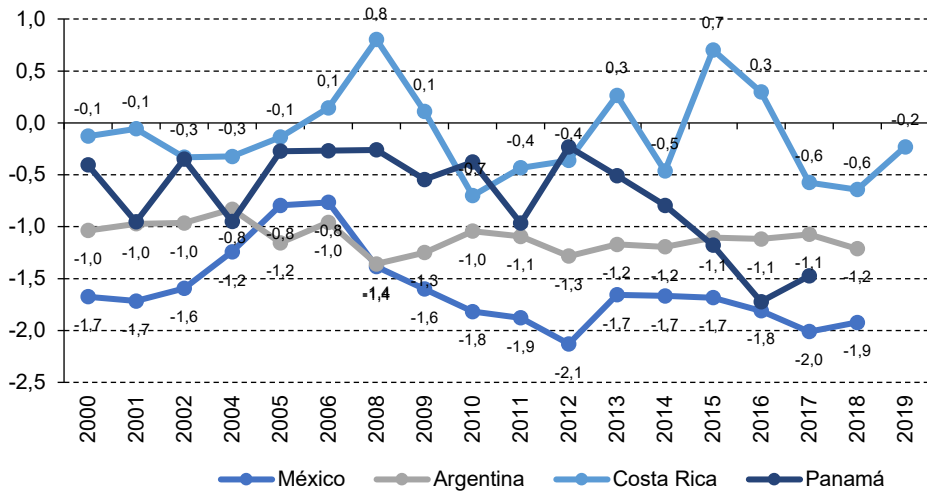
A partir de 2002 y hasta 2008, la matrícula en nivel preprimaria en México creció a un mayor ritmo que en los países restantes hasta alcanzar la universalización entre 2008 y 2012 (véase el gráfico 61). La incorporación de la obligatoriedad efectiva de los distintos grados de preprimaria en México tuvo lugar de forma escalonada: en el ciclo 2004-2005 iniciaba la obligatoriedad para el tercer grado; en el ciclo 2005-2006 para el segundo y en 2008-2009 para el primero (población de 3 años de edad). Sin embargo, a partir de 2013 inicia un descenso de la matrícula en México que lo sitúa y estabiliza alrededor del 70% en 2018<sup>163</sup>, muy cerca de la Argentina que avanza lentamente, mientras que Costa Rica se acerca a una cobertura universal en 2018. El único caso donde no se registran avances es el de Panamá, que con altibajos en 2018 solo cubre alrededor del 60% de su población objetivo (véase el gráfico 61).

**Gráfico 61**  
Argentina, Costa Rica, México y Panamá: tasa bruta de matrícula de nivel preprimario, 2000-2019  
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), CEPALSTAT, 2022 [base de datos en línea] <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html?theme=1&lang=es>.

**Gráfico 62**  
Argentina, Costa Rica, México y Panamá: diferencia de la tasa bruta de matrícula de nivel preprimario entre hombres y mujeres, 2000-2019  
(En puntos porcentuales)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), CEPALSTAT, 2022 [base de datos en línea] <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html?theme=1&lang=es>.

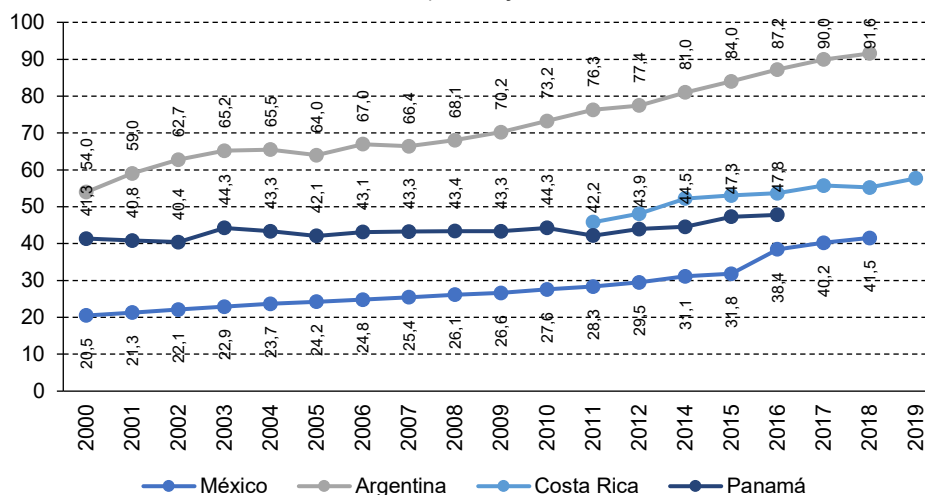
<sup>163</sup> La necesidad de recursos materiales, humanos, de infraestructura y suministros no prevista ante el incremento en la matrícula de niños de tres a cinco años, condujo a que el Congreso de la Unión suspendiera la obligatoriedad del tercer grado previsto para el ciclo escolar 2008-2009, lo que repercutió en el descenso de la matrícula de preprimaria en ciclos posteriores.

Las brechas entre países también se revelan en la tasa bruta de matrícula del nivel preprimaria entre hombres y mujeres en el largo plazo. Como se muestra en el gráfico 62, con excepción de Costa Rica, país en que la tendencia es próxima a la paridad durante los casi primeros 20 años del siglo XXI, Panamá, la Argentina y México muestran una diferencia en la tasa favorable a las niñas, pero más acentuada en México, lo que revela que el costo de oportunidad de matriculación de los niños (y posiblemente de asistencia), resulta ser más alto a lo largo de todo el período (2000-2019).

### c) Brechas de matrícula a nivel de educación superior

La tasa bruta de matrícula de nivel superior para México muestra niveles que a lo largo de los últimos 20 años permanecen por debajo de los países restantes. La matrícula en México crece a un ritmo lento y no logra superar el 50% al cierre del período, al margen de los mecanismos de incentivos económicos y en especie (transporte y adquisición de útiles) que introdujo el programa Oportunidades para el nivel educativo inmediatamente anterior (media superior) y las becas de educación superior que puso en marcha al transformarse en Progresá. Cuando este programa inició en 2015 la tasa repuntó y en 2018 alcanzó el 41,5%, pero sin llegar a posicionar al país por sobre las tasas de los restantes: Panamá (47,8% en 2016), Costa Rica (57,7% en 2019) y la Argentina (91,6% en 2018). Este último país muestra una cobertura casi universal y niveles superiores a los países restantes durante todo el período, así como el mayor ritmo de crecimiento con tendencia hacia la universalización. Esto se traduce en grandes brechas de cobertura de la educación superior de México con respecto al resto de los países, 50 p.p. frente a la Argentina, 16,2 p.p. con respecto a Costa Rica y 6,3 p.p. en relación con Panamá.

**Gráfico 63**  
Argentina, Costa Rica, México y Panamá: tasa bruta de matrícula de nivel superior (terciaria), 2000-2019  
(En porcentajes)

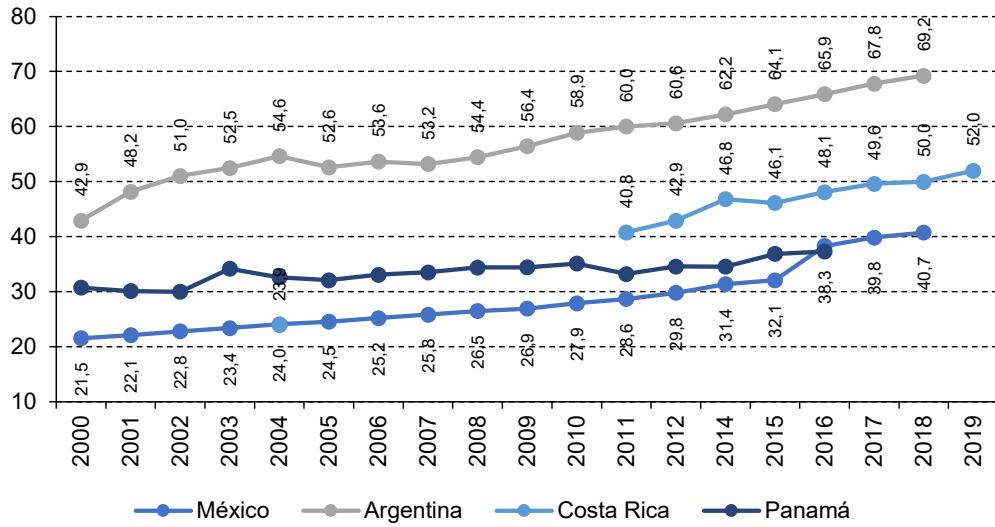


Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), CEPALSTAT, 2022 [base de datos en línea] <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html?theme=1&lang=es>.

Al distinguir por sexo, se reproduce el patrón global observado para la tasa de matrícula de nivel superior en ambos sexos en México. El país presenta la tasa en hombres y en mujeres más baja entre los comparados para el período, mientras que la Argentina tiene la más elevada, con un alto ritmo de crecimiento en el caso de las mujeres, en contraste con México donde la tasa para la población femenina crece a un ritmo más lento y contrariamente a lo advertido en Panamá, donde se mantiene constante (véanse los gráficos 64 y 65).

**Gráfico 64**

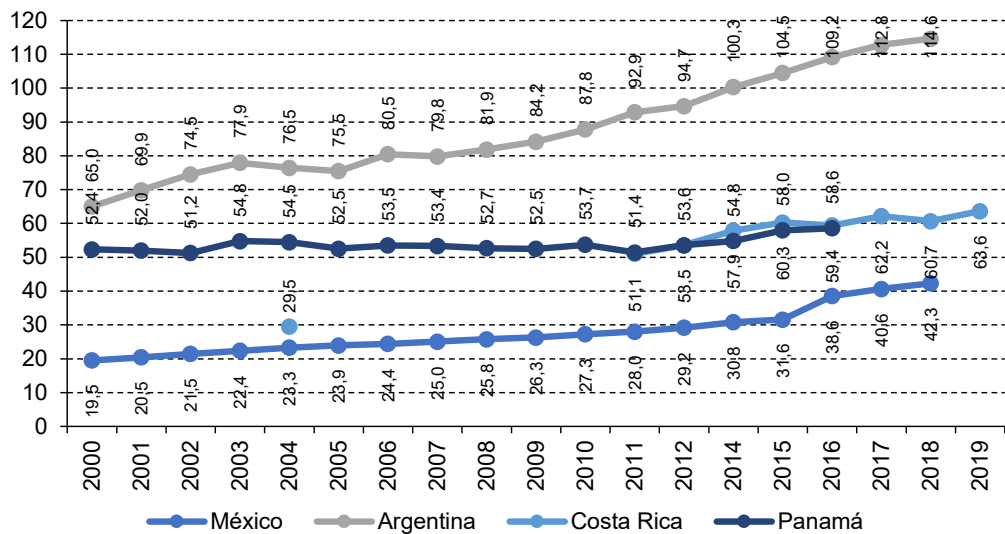
**Argentina, Costa Rica, México y Panamá: tasa bruta de matrícula de nivel superior, hombres (terciaria), 2000-2019**  
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), CEPALSTAT, 2022 [base de datos en línea] <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html?theme=1&lang=es>.

**Gráfico 65**

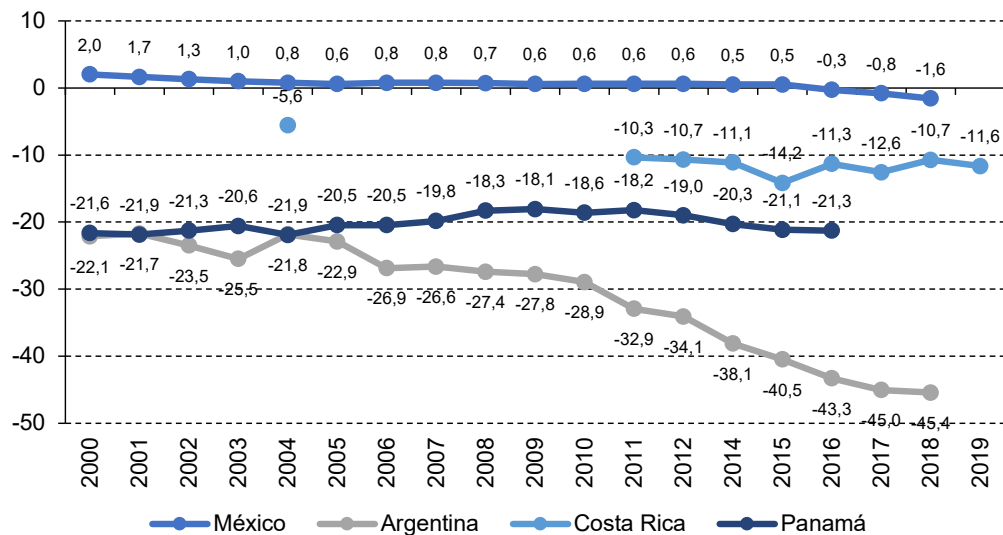
**Argentina, Costa Rica, México y Panamá: tasa bruta de matrícula de nivel superior, mujeres (terciaria), 2000-2019**  
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), CEPALSTAT, 2022 [base de datos en línea] <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html?theme=1&lang=es>.

A pesar de los bajos niveles reportados en México, este es el país en el que la paridad de sexo en la tasa bruta de matrícula de nivel superior se cumple con mayor intensidad a lo largo del período de largo aliento, contrariamente a los tres países restantes, donde la diferencia es favorable a las mujeres. La Argentina donde se evidencia el mayor coste de oportunidad para los hombres, que crece a lo largo del período, mientras que en Panamá y Costa Rica el mismo coste tiende a mantenerse constante (véase el gráfico 66).

**Gráfico 66**  
**Argentina, Costa Rica, México y Panamá: diferencia de la tasa bruta de matrícula de nivel superior (terciaria) entre hombres y mujeres, 2000-2019**  
*(En puntos porcentuales)*



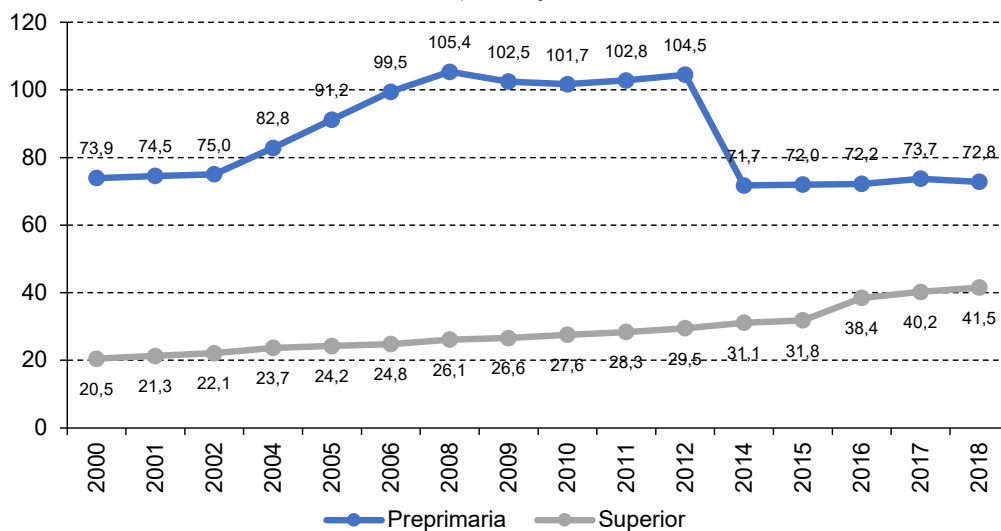
Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), CEPALSTAT, 2022 [base de datos en línea] <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html?theme=1&lang=es>.

#### d) Brechas de matrícula entre el nivel preescolar y la educación superior

Cuando se analiza la evolución de la tasa bruta de matrícula de ambos niveles educativos (preprimaria o preescolar y superior), se advierten brechas y progresos diferentes en los últimos 20 años entre los países. Mientras que en México la tasa en el nivel superior ha crecido modestamente (20 p.p. en casi 20 años que cierran el período con el 41,5%) y la de nivel preprimaria tuvo avances durante un breve lapso (2002-2008), para estancarse y volver a descender a niveles previos del 70% en promedio, en la Argentina se advierte una brecha mucho menor entre las tasas de los niveles educativos de preprimaria y superior que se extiende durante el período, caracterizadas por su aumento sostenido que llega a alcanzar el 77,2% en preprimaria y el 91,6% en superior al cierre (véanse los gráficos 67 y 68).

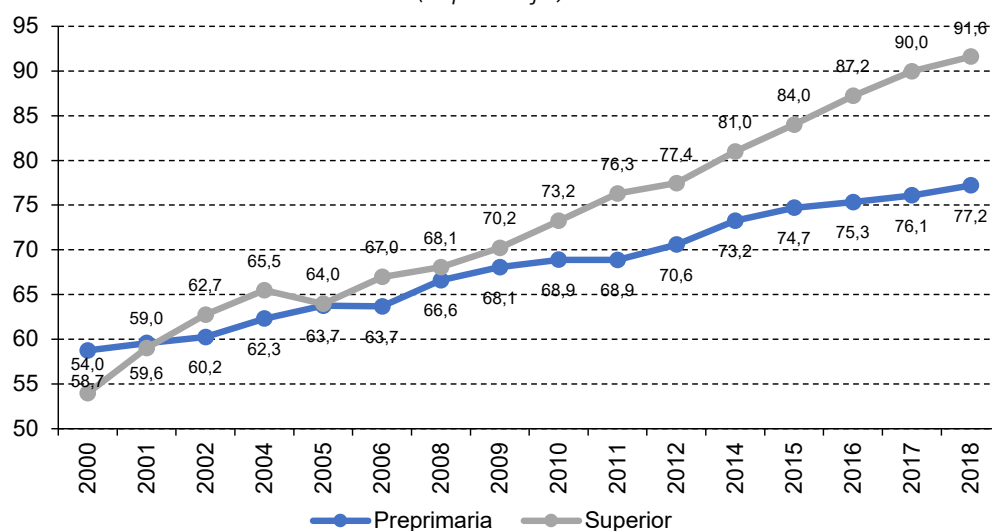
De hecho, la Argentina es el único país entre los comparados en el que la tasa bruta de matrícula en nivel superior rebasa a la de preprimaria en los últimos 10 años del período 2000-2018. Con los datos disponibles para Costa Rica, en el gráfico 69 se observa una brecha importante entre la evolución de la tasa bruta de preprimaria y la de superior, con modestos avances en esta última, que apenas superan el 57% al cierre del período, y un avance hacia la universalización en la segunda (97,9% en 2018). Por su parte, y como puede verse en el gráfico 70, en Panamá la tasa bruta de matrícula de nivel superior es constante durante todo el período, no superando el 50%, y la de preprimaria creció en los primeros años del siglo XXI para estancarse por un período prolongado y reducirse, retomando los bajos niveles de inicios de siglo. Este país presenta el patrón más bajo y la brecha negativa más grande con respecto a los otros tres países.

**Gráfico 67**  
**México: tasa bruta de matrícula de nivel preprimario y superior (terciario), 2000-2018**  
*(En porcentajes)*



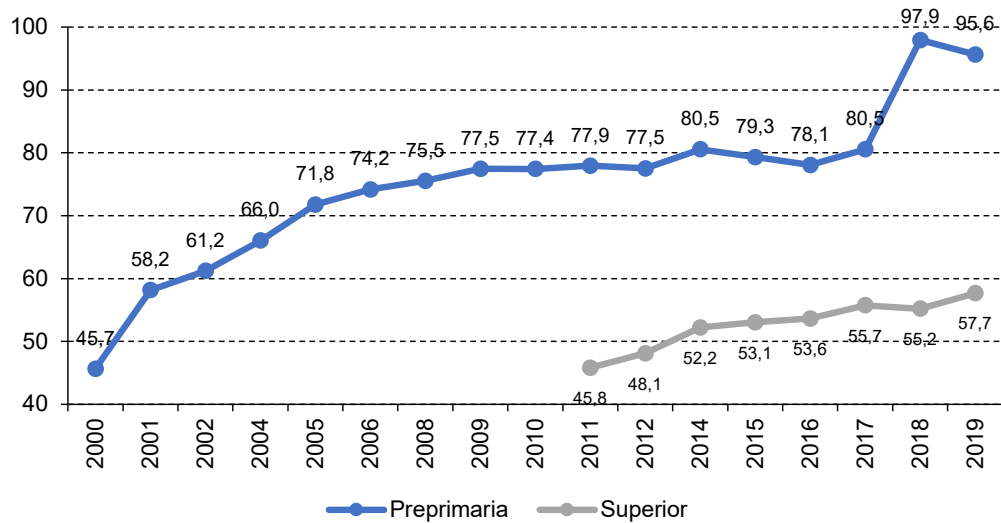
Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), CEPALSTAT, 2022 [base de datos en línea] <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html?theme=1&lang=es>.

**Gráfico 68**  
**Argentina: tasa bruta de matrícula de nivel preprimario y superior (terciario), 2000-2018**  
*(En porcentajes)*



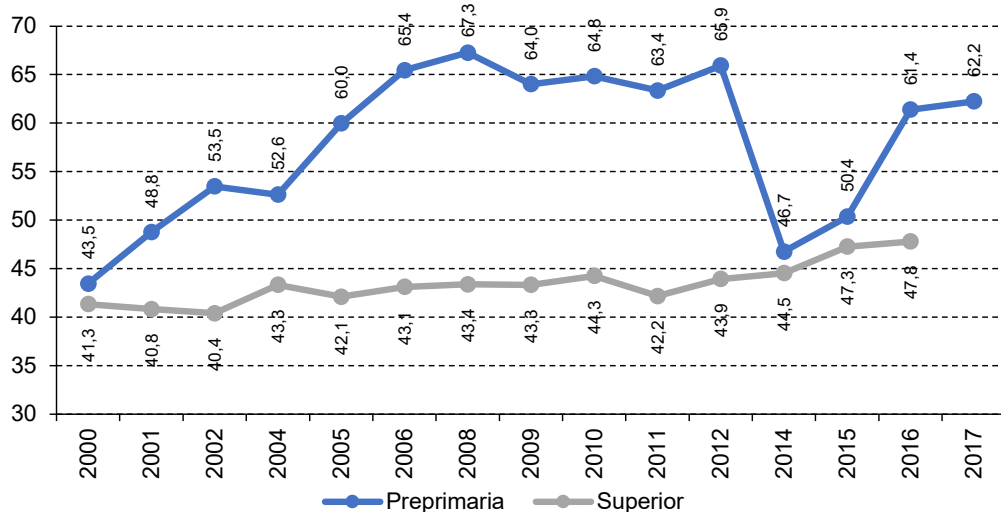
Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), CEPALSTAT, 2022 [base de datos en línea] <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html?theme=1&lang=es>.

**Gráfico 69**  
Costa Rica: tasa bruta de matrícula de nivel preprimario y superior (terciario), 2000-2019  
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), CEPALSTAT, 2022 [base de datos en línea] <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html?theme=1&lang=es>.

**Gráfico 70**  
Panamá: tasa bruta de matrícula de nivel preprimario y superior (terciario), 2000-2017  
(En porcentajes)



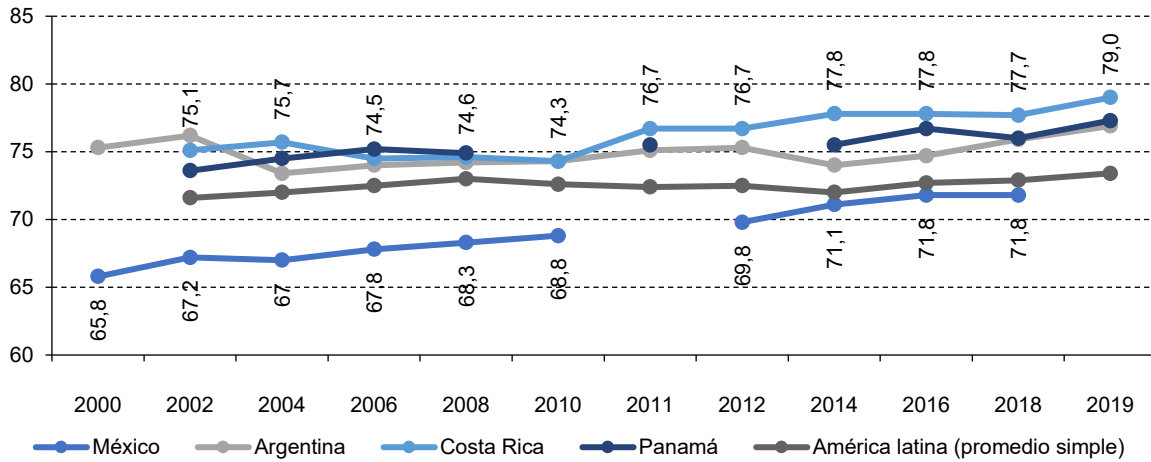
Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), CEPALSTAT, 2022 [base de datos en línea] <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html?theme=1&lang=es>.

### e) Brechas educativas por edad y origen socioeconómico

Además del análisis de las brechas de la población nacional matriculada, es necesario analizar las brechas de la población que asiste a los centros escolares y que representan diferentes niveles de enseñanza, así como la asistencia escolar según el origen socioeconómico del hogar como forma de aproximación a las brechas horizontales entre países y sus trayectorias de desigualdad de oportunidades educativas. Considerada en su conjunto, la población de 7 a 24 años de edad evidencia menores niveles de asistencia escolar en México que en los países restantes durante el período 2000-2019, con incrementos impulsados por el programa Oportunidades-Prospera, pero insuficientes

para superar el promedio latinoamericano. Los países restantes guardan brechas más estrechas entre sí durante el período, con una tendencia a crecer en el segundo decenio (2010-2019) y variando en promedio en torno a 77%, mientras que México lo hace en 68,9% (véase el gráfico 71).

**Gráfico 71**  
**América Latina (promedio simple); Argentina, Costa Rica, México y Panamá:**  
**asistencia escolar en población de 7 a 24 años de edad, 2000-2019**  
*(En porcentajes)*

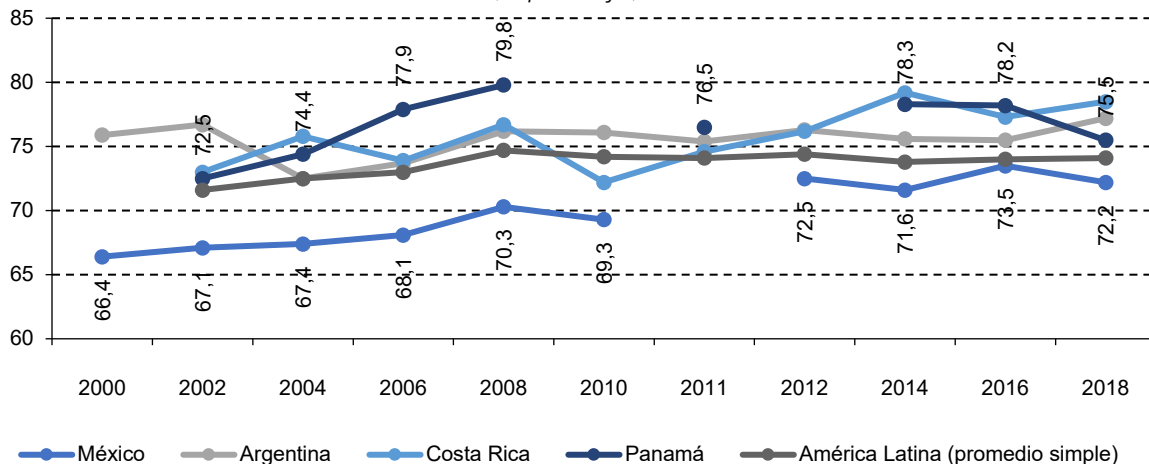


Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), CEPALSTAT, 2022 [base de datos en línea] <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html?theme=1&lang=es>.

Nota: De 2000 a 2002, octubre y 2004 a 2018, cuarto trimestre como referencia en la Argentina; serie comparable hasta 2008 y a partir de 2010 en Costa Rica; 2000 a 2008, agosto y 2014, a 2018, marzo como período de referencia en Panamá.

En este mismo tramo etario y para el mismo período, pero considerando a la población del quintil más bajo de ingresos económicos por habitante del hogar (quintil I), se constata un patrón de brechas horizontales muy similar al observado para la población global de 7 a 24 años. México evidencia un progreso hacia mayores niveles de asistencia escolar durante el período en el quintil más pobre, pero manteniéndose alejado de los niveles de los restantes tres países y por debajo del promedio regional.

**Gráfico 72**  
**América Latina (promedio simple); Argentina, Costa Rica, México y Panamá:**  
**asistencia escolar en población de 7 a 24 años de edad, del quintil I de ingresos por habitante del hogar, 2000-2019**  
*(En porcentajes)*

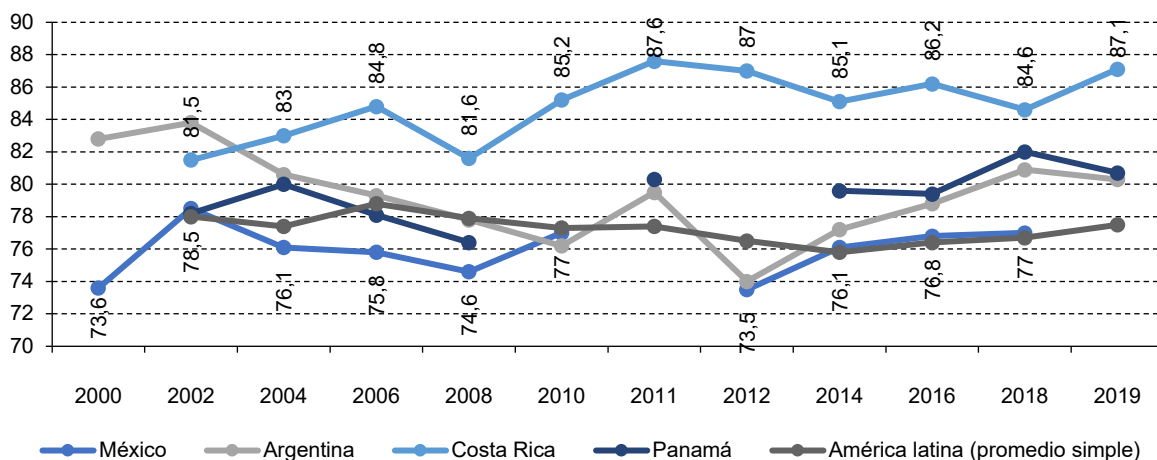


Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), CEPALSTAT, 2022 [base de datos en línea] <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html?theme=1&lang=es>.

Nota: De 2000 a 2002, octubre y 2004 a 2018, cuarto trimestre como referencia en la Argentina; serie comparable hasta 2008 y a partir de 2010 en Costa Rica; 2000 a 2008, agosto y 2014, a 2018, marzo como período de referencia en Panamá.

La implementación del programa Progres-Oportunidades-Prospera tuvo un efecto reductor de la brecha en la asistencia escolar de este quintil al finalizar el período con respecto a los otros países y al promedio regional, pero resultó insuficiente para superar este último y colocar al país por encima del 75% de asistencia con el que cierran la Argentina, Costa Rica y Panamá. En el otro extremo, la asistencia escolar en la población de 7 a 24 años de edad del quintil más alto de ingresos económicos por habitante del hogar (quintil V), reduce la brecha entre México, la Argentina, Panamá y el promedio latinoamericano para el período y se amplía la de Costa Rica con respecto a este grupo. En Costa Rica, al igual que en México, la desigualdad de oportunidades en asistencia escolar de este grupo de edad entre la población proveniente de los hogares más ricos frente a la que proviene de los hogares más pobres es mayor (véase el gráfico 73).

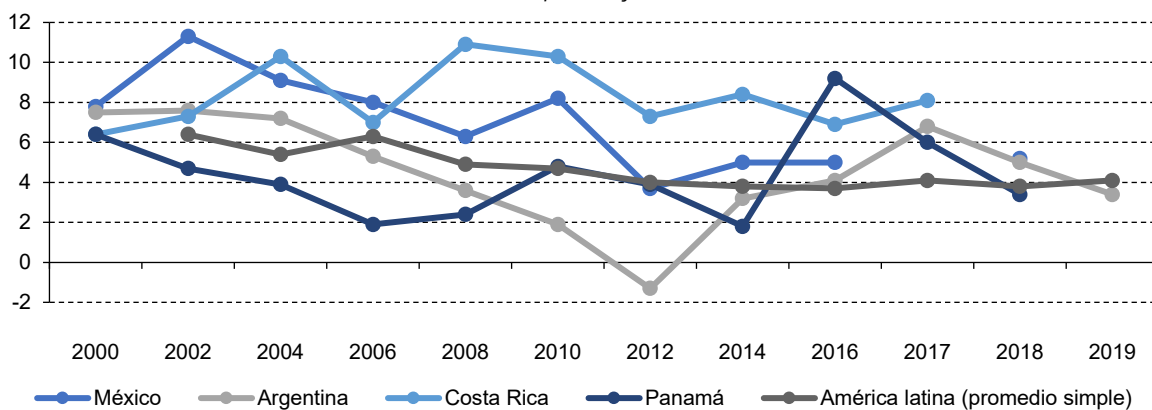
**Gráfico 73**  
América Latina (promedio simple); Argentina, Costa Rica, México y Panamá: asistencia escolar en población de 7 a 24 años de edad, del quintil V de ingresos por habitante del hogar, 2000-2019  
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), CEPALSTAT, 2022 [base de datos en línea] <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html?theme=1&lang=es>.

Nota: De 2000 a 2002, octubre y 2004 a 2018, cuarto trimestre como referencia en la Argentina; serie comparable hasta 2008 y a partir de 2010 en Costa Rica; 2000 a 2008, agosto y 2014 a 2018, marzo como período de referencia en Panamá.

**Gráfico 74**  
América Latina (promedio simple); Argentina, Costa Rica, México y Panamá: diferencia de la asistencia escolar en la población de 7 a 24 años de edad entre el quintil V y I de ingresos por habitante del hogar, 2000-2019  
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), CEPALSTAT, 2022 [base de datos en línea] <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html?theme=1&lang=es>.

Nota: De 2000 a 2002, octubre y 2004 a 2018, cuarto trimestre como referencia en la Argentina; serie comparable hasta 2008 y a partir de 2010 en Costa Rica; 2000 a 2008, agosto y 2014 a 2018, marzo como período de referencia en Panamá.

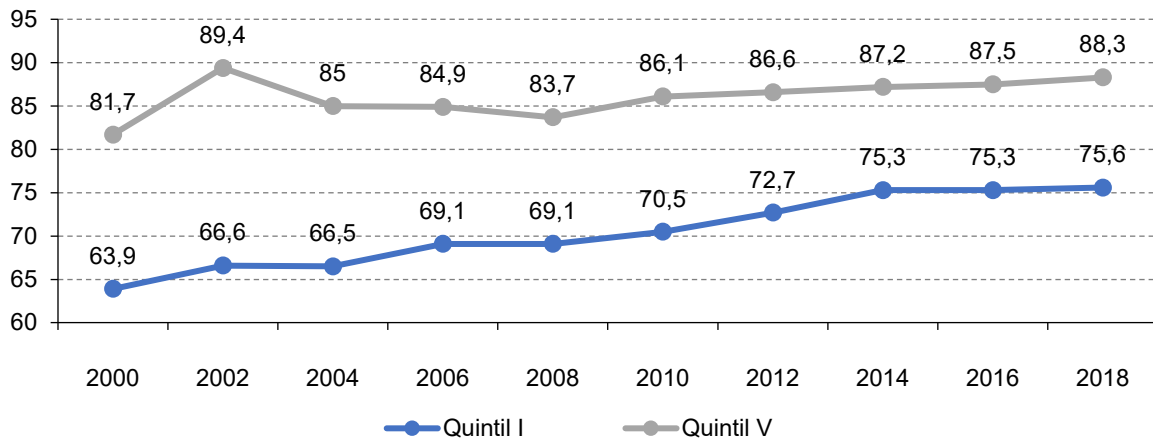


México evidencia las proporciones más bajas de asistencia escolar global, del quintil más pobre y del quintil más rico en la comparación transnacional durante el período, pero también una brecha amplia en el coste de oportunidad de la asistencia escolar entre estos dos quintiles (en detrimento del quintil más pobre), con una tendencia a su reducción a partir de 2002 y hasta 2012. En ese mismo período, la Argentina reduce considerablemente su brecha entre estos dos quintiles de ingresos, llegando a equiparlos al cierre del primer decenio del siglo XXI (véase el gráfico 74).

Considerada la asistencia escolar en población de 13 a 19 años, correspondiente a los niveles de secundaria y media superior, entre el quintil más pobre y el más rico, se observa que a inicio del período la brecha más amplia la presenta México, pero evidenciando, junto a Costa Rica, un estrechamiento hacia fin del período; se pasa de una diferencia entre quintiles de 17,8 p.p. en 2000, a una de 12,7 p.p. en 2018, por lo que la brecha se redujo 5,1 p.p., aunque la proporción de asistencia en el quintil más pobre en México sigue siendo la más baja de entre los países.

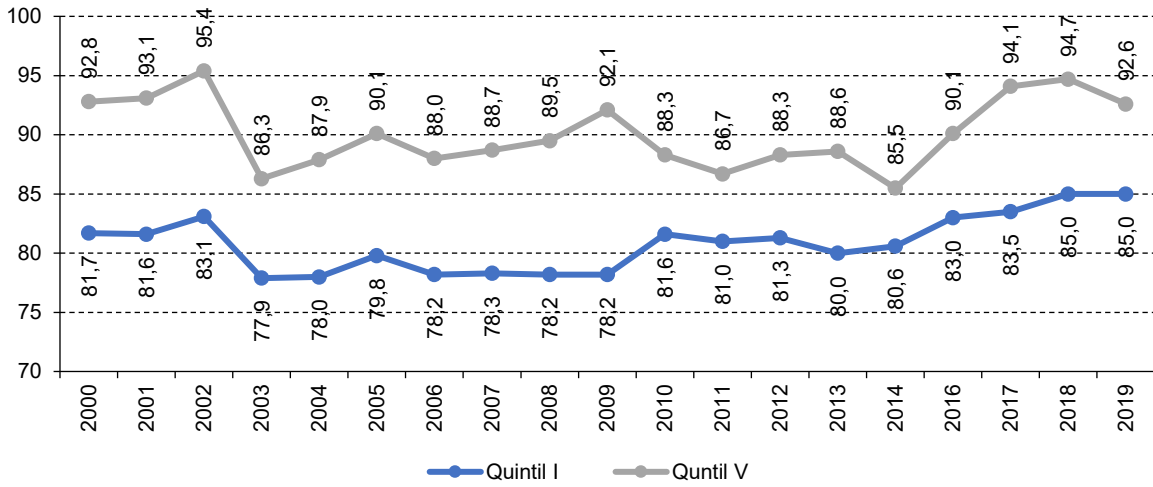
Las brechas para esta población en los países restantes son más amplias en su año base, manteniéndose constante a través del período; en la Argentina 11,1 p.p. en 2000 y 7,6 p.p. en 2019, con una reducción de 3,5 p.p.; en Costa Rica, 13,6 p.p. en 2000 y 8,5 p.p. en 2017, con una reducción de 5,1 p.p.; en México, 17,8 p.p. en 2000 y 12,7 p.p. en 2017, con una reducción de 5,1 p.p.; en Panamá, 10,4 p.p. en 2000 y 8,4 p.p. en 2019, con una reducción de 1,6 p.p., lo que sitúa a este país en el último lugar en la reducción de la brecha tras dos décadas y el más cercano al promedio latinoamericano, que pasa de una brecha de 10 p.p. en 2000 a una de 8,1 p.p. en 2019, con una reducción de apenas 1,9 p.p. (véanse los gráficos 75, 76, 77 y 78).

**Gráfico 75**  
**México: asistencia escolar en población de 13 a 19 años de edad de los quintiles I y V de ingresos por habitante del hogar, 2000-2018**  
*(En porcentajes)*



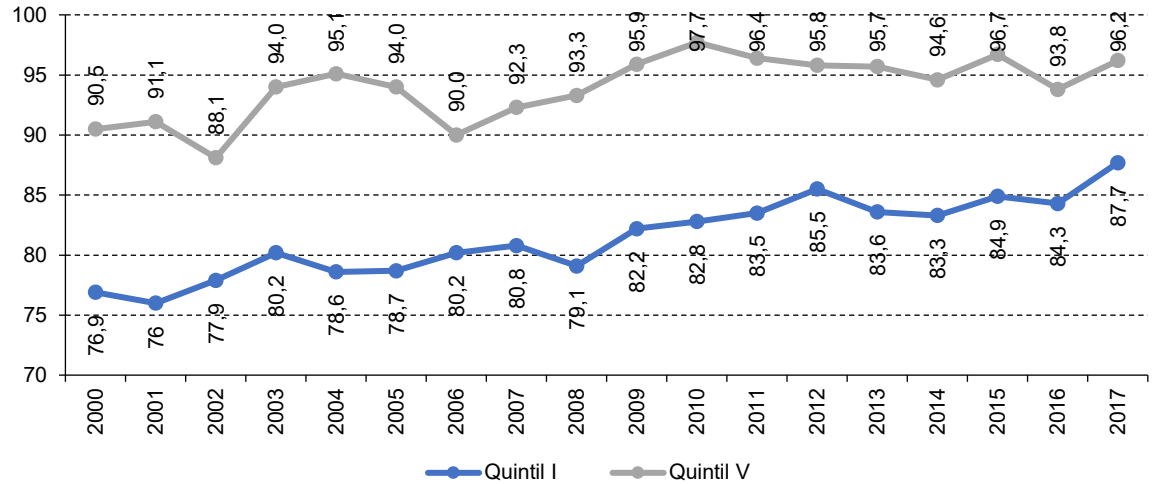
Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), CEPALSTAT, 2022 [base de datos en línea] <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html?theme=1&lang=es>.

**Gráfico 76**  
**Argentina: asistencia escolar en población de 13 a 19 años de edad de los quintiles I y V de ingresos por habitante del hogar, 2000-2019**  
*(En porcentajes)*



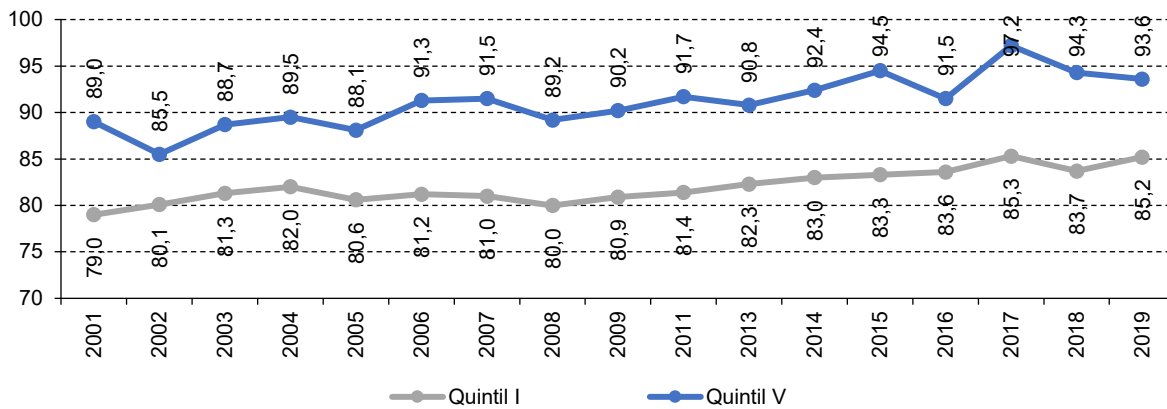
Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), CEPALSTAT, 2022 [base de datos en línea] <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html?theme=1&lang=es>.

**Gráfico 77**  
**Costa Rica: asistencia escolar en población de 13 a 19 años de edad de los quintiles I y V de ingresos por habitante del hogar, 2000-2017**  
*(En porcentajes)*



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), CEPALSTAT, 2022 [base de datos en línea] <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html?theme=1&lang=es>.

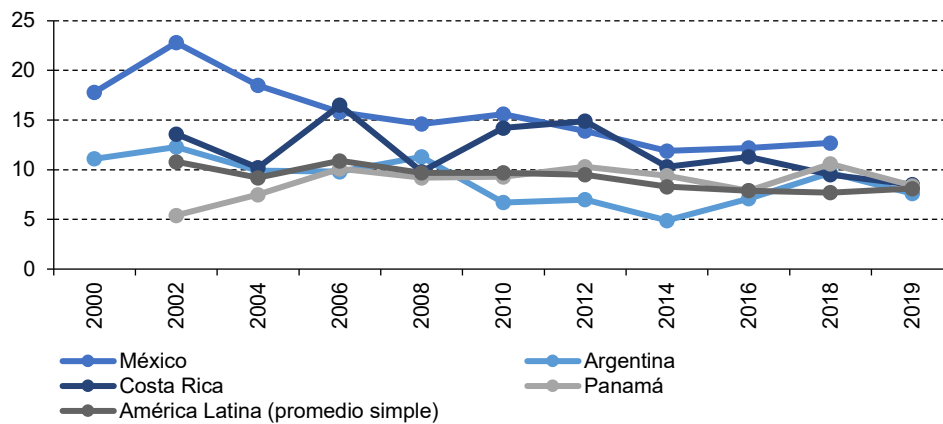
**Gráfico 78**  
**Panamá: asistencia escolar en población de 13 a 19 años de edad de los quintiles I y V de ingresos por habitante del hogar, 2001-2019**  
*(En porcentajes)*



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), CEPALSTAT, 2022 [base de datos en línea] <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html?theme=1&lang=es>.  
 Nota: De 2000 a 2008, agosto y 2014 a 2018, marzo como período de referencia.

En el gráfico 79 se puede observar el más rápido ritmo de reducción de la brecha entre quintiles para la población de 13 a 19 años en México, pero sin superar el estrechamiento que caracteriza a los países restantes, lo que informa de la desigualdad de oportunidades educativas determinada por el origen socioeconómico del hogar en términos de la asistencia escolar al último ciclo de educación básica y al de media superior en México. Costa Rica es el otro país en el cual la brecha persiste a través del período, con ampliaciones importantes y cíclicas, no obstante, en ambos países la tendencia global es a su disminución. La Argentina es el país en el que se distribuye con menor desigualdad el coste de oportunidad para la asistencia escolar entre la población de 13 a 19 años de edad entre los hogares de menor y mayor ingreso económico. Hacia el cierre de la década de 2010, exceptuando a México (con una diferencia de 12,7 puntos porcentuales entre los quintiles V y I), se produce un efecto de convergencia por el cierre de la brecha entre los países y el promedio latinoamericano, en torno a los 9 puntos porcentuales de diferencia entre esos quintiles.

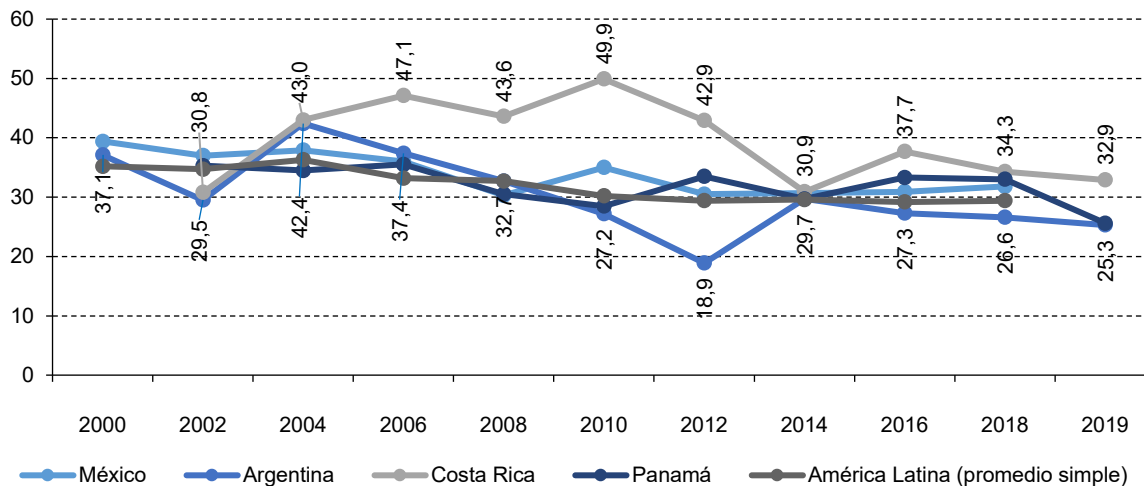
**Gráfico 79**  
**América Latina (promedio simple); Argentina, Costa Rica, México y Panamá: diferencia de la asistencia escolar en población de 13 a 19 años entre los quintiles V y I de ingresos por habitante del hogar, 2000-2019**  
*(En porcentajes)*



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), CEPALSTAT, 2022 [base de datos en línea] <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html?theme=1&lang=es>.  
 Nota: De 2000 a 2002, octubre y 2004 a 2018, cuarto trimestre como referencia en la Argentina; serie comparable hasta 2008 y a partir de 2010 en Costa Rica; 2000 a 2008, agosto y 2014 a 2018, marzo como período de referencia en Panamá.

La brecha de asistencia escolar entre la población de 20 a 24 años de edad del quintil de menores ingresos económicos por habitante del hogar y los del quintil de mayores ingresos es mucho más amplia en todos los países con respecto a la observada para los mismos quintiles en la población de 13 a 19 años, lo que indica un agudizamiento de la desigualdad de oportunidades condicionada por el origen socioeconómico en el nivel de educación terciaria universitaria. A lo largo del período 2000-2019, Costa Rica amplió la brecha, llegando a 49,9 p.p. de diferencia en 2010, lo que implicaba que de cada 10 jóvenes de este grupo etario provenientes de hogares del quintil V, 7 asistían a la escuela, mientras que de cada 10 del quintil I, solo 2. Ese mismo año, la brecha en México fue de 35 puntos porcentuales, con 5 de cada 10 del quintil V y menos de 2 del quintil I. Panamá mostró resultados similares en 2011 y la Argentina alcanzó en 2012 la brecha más reducida entre los países, con 18,9 puntos porcentuales de diferencia que implicaba que 5 de cada 10 jóvenes de este grupo de edad del quintil más rico asistieran, frente a 3 de cada 10 del quintil más pobre.

**Gráfico 8o**  
América Latina (promedio simple); Argentina, Costa Rica, México y Panamá: diferencia de la asistencia escolar en la población de 20 a 24 años de edad entre los quintiles V y I de ingresos por habitante del hogar, 2000-2019 (En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), CEPALSTAT, 2022 [base de datos en línea] <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html?theme=1&lang=es>.

Nota: De 2000 a 2002, octubre y 2004 a 2018, cuarto trimestre como referencia en la Argentina; serie comparable hasta 2008 y a partir de 2010 en Costa Rica; 2000 a 2008, agosto y 2014 a 2018, marzo como período de referencia en Panamá.

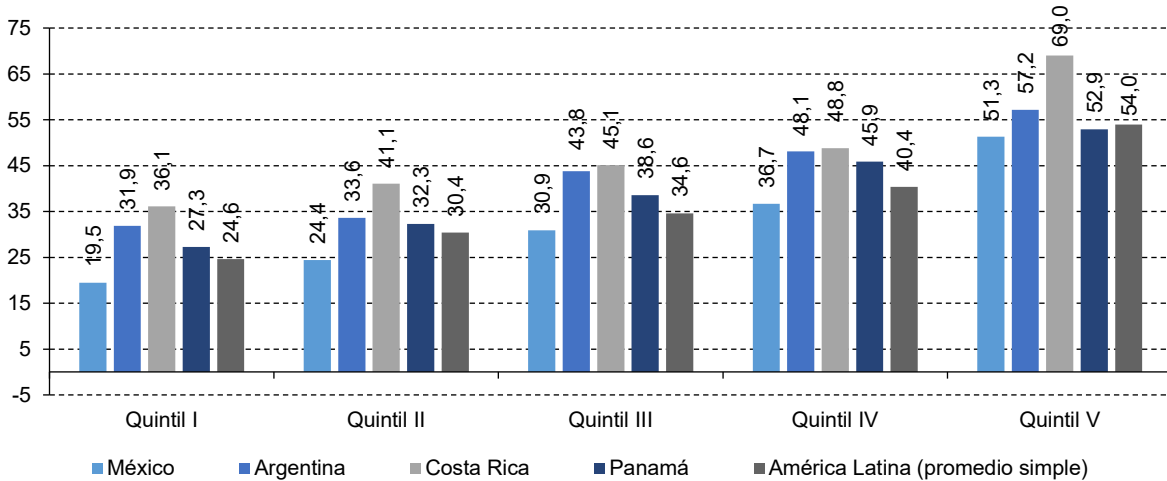
En el gráfico 81 se muestra una radiografía de la estratificación educativa en 2019 que evidencia un patrón común entre los países definido por la fuerte influencia que tiene la desigualdad en la distribución de los recursos económicos entre los hogares de origen —en este caso, empleando el *proxy* del ingreso económico por habitante del hogar— sobre las oportunidades de asistencia escolar en el nivel educativo superior. Al margen del patrón compartido identificado, persisten brechas que establecen diferencias importantes entre países en cada uno de los cinco quintiles. México presenta una asistencia escolar en el nivel superior inferior al promedio regional, mientras que los países restantes lo superan en cada uno de los quintiles<sup>164</sup>.

Costa Rica y la Argentina lideran con la mayor proporción de su población de 20 a 24 años de edad que asiste al nivel superior en todos los quintiles. A pesar de la diferencia en asistencia escolar que presenta Costa Rica en el quintil V con respecto a los quintiles I, II, III y IV, supera a la observada en la Argentina, lo que evidencia un gran cuello de botella en el coste de oportunidad de asistir, que solo se

<sup>164</sup> Exceptuando a Panamá en el quintil V.

rompe al vencer la barrera de ingresos económicos que separa al quintil más rico del resto. Este cierre social en la asistencia a la educación superior en Costa Rica no resulta tan evidente en el promedio regional ni en los países restantes.

**Gráfico 81**  
América Latina (promedio simple), Argentina, Costa Rica, México y Panamá: asistencia escolar en población de 20 a 24, según quintil de ingresos por habitante del hogar, 2019  
(En porcentajes)



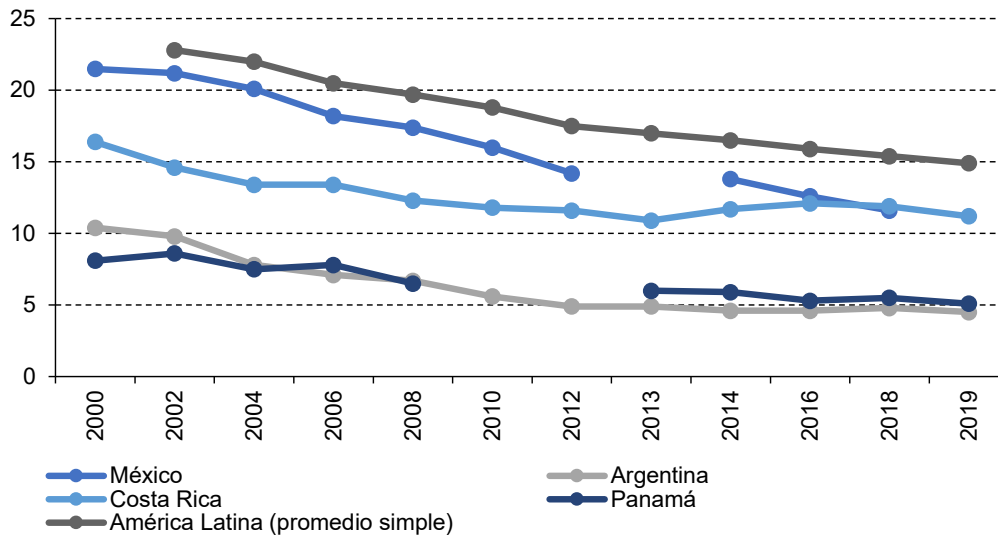
Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), CEPALSTAT, 2022 [base de datos en línea] <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html?theme=1&lang=es>.

Nota: De 2000 a 2002, octubre y 2004 a 2018, cuarto trimestre como referencia en la Argentina; serie comparable hasta 2008 y a partir de 2010 en Costa Rica; 2000 a 2008, agosto y 2014 a 2018, marzo como período de referencia en Panamá.

En el caso de México, hacia 2019 de manera consistente la asistencia escolar en la población de 20 a 24 años de acuerdo con los quintiles de ingreso presenta brechas negativas con respecto a los otros países y frente al promedio de América Latina. Estas brechas solo disminuyen para el quintil V y son más acusadas con respecto a lo que ocurre en Costa Rica y la Argentina. En el quintil I las brechas frente a los otros tres países fluctúan aproximadamente entre 7,8 p.p. y 16,6 p.p., en el quintil II entre 7,9 p.p. y 16,7 p.p.; en el quintil III entre 7,7 p.p. y 12,9 p.p.; en el quintil IV entre 9,2 p.p. y 12,1 p.p. y, finalmente, en el quintil V, entre 1,6 p.p. y 15,7 p.p. A partir de las tendencias identificadas que informan de los avances, retrocesos y brechas en la evolución de los patrones de desigualdad educativa (inversión y oportunidades), conviene revisar cómo se ha comportado el logro educativo a través del tiempo y con base en los *proxis* de la proporción de población urbana de 15 años y más, según años de instrucción (véanse los gráficos 82 y 83).

Si se considera la población de 15 años a más con 0 a 5 años de instrucción, México se distingue durante todo el período por alcanzar niveles inferiores al promedio regional, pero superiores a los países restantes. La Argentina y Panamá son el caso contrario porque muestran la menor proporción de su población mayor de 15 años con bajo, muy bajo y nulo nivel de instrucción. Si bien la tendencia registrada por el promedio regional y los países comparados es decreciente durante todo el período (2000-2019), la Argentina y Panamá cierran la serie temporal con los porcentajes más bajos (4,5% y 5,1%, respectivamente), frente a Costa Rica y México que lo hacen con los más altos (11,9% y 11,2%, respectivamente). Por otra parte, si se analizan las series temporales para la población de 15 y más años con 13 años o más de instrucción, México muestra una tendencia incremental, pero por debajo del promedio regional y del resto de países, aunque muy cercana a la tendencia advertida en Costa Rica. Panamá y la Argentina lideran con los mayores porcentajes durante todo el período, por encima del promedio y los países restantes.

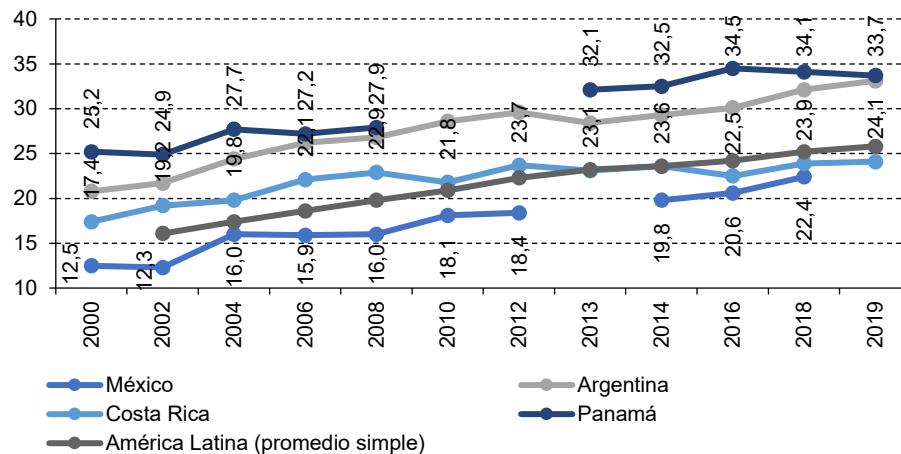
**Gráfico 82**  
**América Latina (promedio simple); Argentina, Costa Rica, México y Panamá: población urbana de 15 años de edad y más, con cero a 5 años de instrucción, 2000-2019**  
*(En porcentajes)*



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), CEPALSTAT, 2022 [base de datos en línea] <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html?theme=1&lang=es>.

Nota: De 2000 a 2002, octubre y 2004 a 2018, cuarto trimestre como referencia en la Argentina; serie comparable hasta 2008 y a partir de 2010 en Costa Rica; 2000 a 2008, agosto y 2014 a 2018, marzo como período de referencia en Panamá.

**Gráfico 83**  
**América Latina (promedio simple); Argentina, Costa Rica, México y Panamá: población urbana de 15 años de edad y más, con 13 años y más de instrucción, 2000-2019**  
*(En porcentajes)*



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), CEPALSTAT, 2022 [base de datos en línea] <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html?theme=1&lang=es>.

Nota: De 2000 a 2002, octubre y 2004 a 2018, cuarto trimestre como referencia en la Argentina; serie comparable hasta 2008 y a partir de 2010 en Costa Rica; 2000 a 2008, agosto y 2014 a 2018, marzo como período de referencia en Panamá.

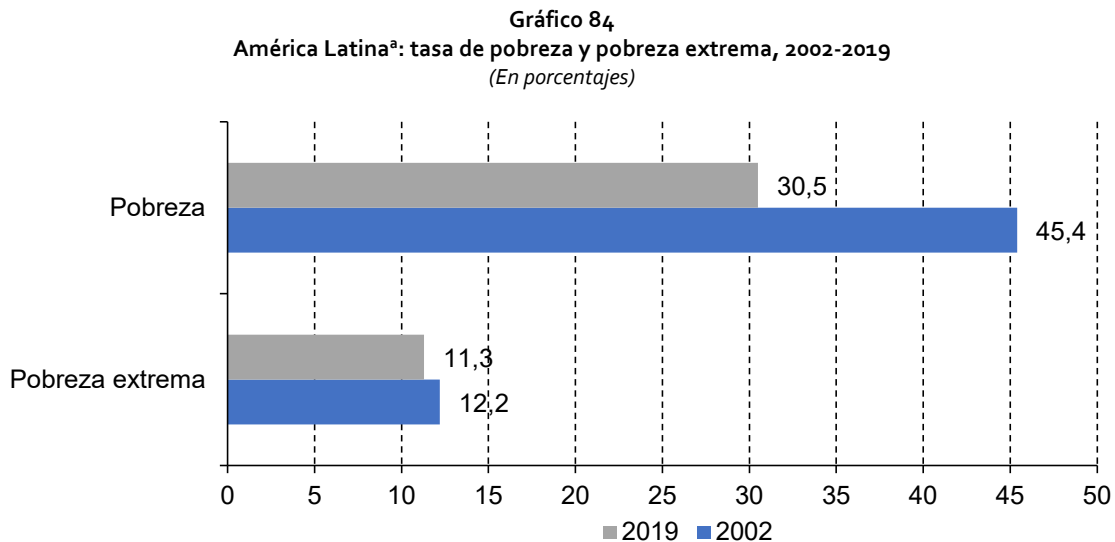
El bajo logro educativo en Costa Rica, empleando el criterio de 13 años y más de instrucción, podría asociarse con las dificultades que enfrenta la población para matricularse en el nivel de educación superior (la matrícula más baja en la comparativa transnacional diacrónica) y con la amplitud de la brecha que presenta durante el período en materia de asistencia escolar entre quintiles extremos (Q1 y QV) del grupo específico de 13 a 19 años de edad y, especialmente, de la asistencia escolar entre el

quintil más alto y el resto para el grupo específico de 20-24 años de edad. La brecha también se constató como una de las más amplias cuando se consideró la asistencia escolar del grupo de 7 a 24 años de edad.

A pesar de evidenciar el gasto público en educación como porcentaje del PIB por habitante más elevado durante el período 2000-2019, las inequidades conformadas por las estructuras de distribución de oportunidades de matrícula, asistencia y logro escolar, no se han podido erradicar significativamente en Costa Rica. En contrapartida, con un gasto público en educación muy débil durante el siglo XXI (3% anual en promedio) y bajas tasas brutas de matrícula en nivel preprimaria y superior, pero con niveles altos de asistencia escolar, brechas moderadas entre quintiles extremos (QI y QV) para la población de 13 a 19 y 20 a 24 años de edad, que se acompañaron de una fase de crecimiento del PIB total anual por habitante en las dos décadas del presente siglo y una tasa de variación anual de su PIB positiva y superior en la de 2000 con respecto a la de 1990, Panamá evidencia el mayor porcentaje de población con 13 y más años de instrucción durante el período 2000 a 2019.

### 9. Brechas de pobreza y la pobreza extrema

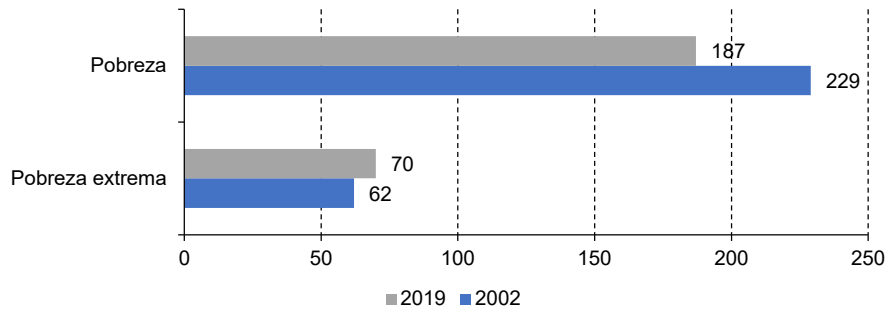
En este apartado se examinan las brechas de pobreza y pobreza extrema que prevalecen entre los cuatro países, porque la evolución de la economía (con etapas de crecimiento, crisis y estancamiento), las tendencias en materia de distribución del ingreso, la estructura del empleo y la salarial, el acceso a los sistemas de protección social, el gasto social público y las brechas educativas, repercuten en los niveles de pobreza y pobreza extrema. En el contexto previo al COVID-19, en América Latina la pobreza se redujo de manera importante, particularmente entre 2002 y 2019, pero no ocurrió lo mismo con la pobreza extrema. En el primer caso la reducción se dio tanto en términos absolutos como relativos, en el segundo la reducción porcentual fue ligera, pero se produjo un aumento relevante en términos absolutos (véanse los gráficos 84 y 85). Esto implica que entre 2002 y 2019 en América Latina se produjo una movilidad ascendente que permitió que 8 millones de personas salieran de la pobreza extrema y 42 millones salieran de la pobreza.



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

<sup>a</sup> La Argentina, el Estado Plurinacional de Bolivia, el Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, el Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, el Paraguay, el Perú, la República Dominicana, el Uruguay y la República Bolivariana de Venezuela.

**Gráfico 85**  
**América Latina: tasa de pobreza y pobreza extrema, 2002-2019**  
 (En millones de personas)



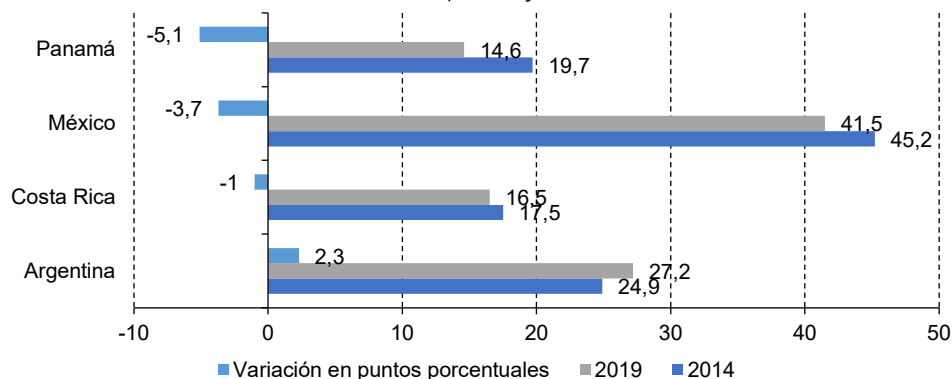
Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama Social de América Latina 2020*, gráfico I.1 A, pág. 51, 2021b [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46687-panorama-social-america-latina-2020>.

<sup>a</sup> La Argentina, el Estado Plurinacional de Bolivia, el Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, el Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, el Paraguay, el Perú, la República Dominicana, el Uruguay y la República Bolivariana de Venezuela.

#### a) La pobreza y la pobreza extrema en la Argentina, Costa Rica, México y Panamá entre 2014 y 2019

En el caso de los cuatro países comparados en este documento, contrastan Costa Rica, México y Panamá, donde la tasa de pobreza total se redujo entre 2014 y 2019, y la Argentina, donde esa tasa creció. En los tres primeros casos se detectan brechas en los niveles de reducción de esa tasa, en Costa Rica la reducción fue de solo un punto porcentual, en México de 3,7 p.p. y en Panamá de 5,1 p.p., mientras que en la Argentina el aumento fue de 2,3 p.p. (véanse los gráficos 86 y 87).

**Gráfico 86**  
**Argentina, Costa Rica, México<sup>a</sup> y Panamá: estimaciones de la CEPAL de la tasa de pobreza total<sup>b</sup>, 2014-2019**  
 (En porcentajes)



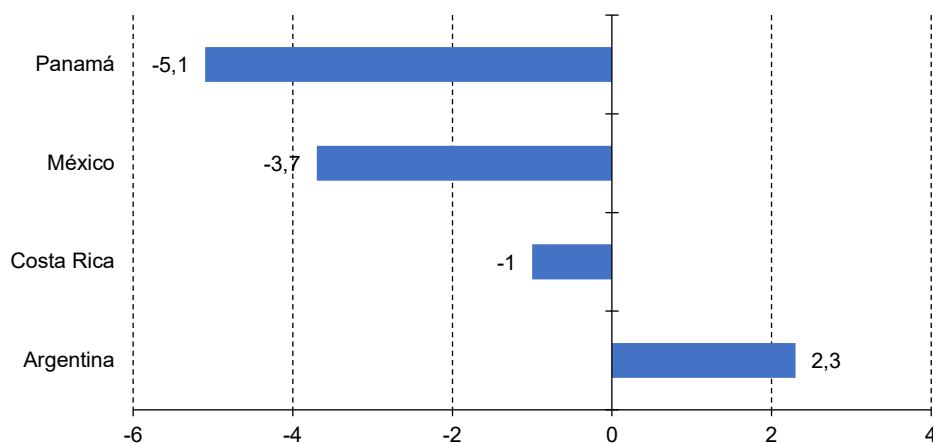
Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama Social de América Latina 2020*, 2021b [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46687-panorama-social-america-latina-2020>, y *Estudio Económico de América Latina y el Caribe. Evolución de la inversión en América Latina y el Caribe: hechos estilizados, determinantes y desafíos de política*, 2018 [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/43964-estudio-economico-america-latina-caribe-2018-evolucion-la-inversion-america>.

<sup>a</sup> En el caso de México el dato para 2019 corresponde a 2018.

<sup>b</sup> El enfoque utilizado por la CEPAL para estimar la pobreza consiste en clasificar a una persona como pobre cuando el ingreso por habitante de su hogar es inferior al valor de la línea de pobreza. Las líneas de pobreza representan el nivel de ingreso que permite a cada hogar satisfacer las necesidades básicas de todos sus miembros. Al valor de esta canasta básica de alimentación, denominada línea de pobreza extrema, se agrega el monto requerido por los hogares para satisfacer las necesidades básicas no alimentarias, a fin de calcular el valor total de la línea de pobreza. Para ello, se multiplica la línea de pobreza extrema por un factor (denominado coeficiente de Orshansky), que corresponde al cociente entre el gasto total y el gasto en alimentos para una población de referencia, y que toma valores distintos en cada país y entre áreas urbanas y rurales. El valor de las líneas de pobreza y de pobreza extrema se actualiza anualmente según la variación acumulada del índice de precios al consumidor (IPC): la línea de pobreza extrema se actualiza mediante la variación del IPC de los alimentos, mientras que la parte de la línea de pobreza que corresponde al gasto en bienes no alimentarios se actualiza mediante la variación del IPC correspondiente a los bienes no alimentarios (CEPAL, 2018b).



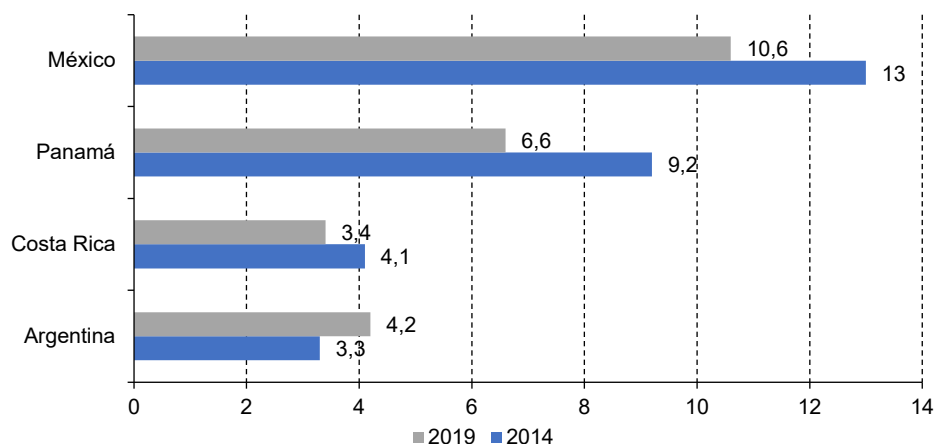
**Gráfico 87**  
**Argentina, Costa Rica, México y Panamá: variación de la pobreza total, 2014-2019**  
 (En puntos porcentuales)



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

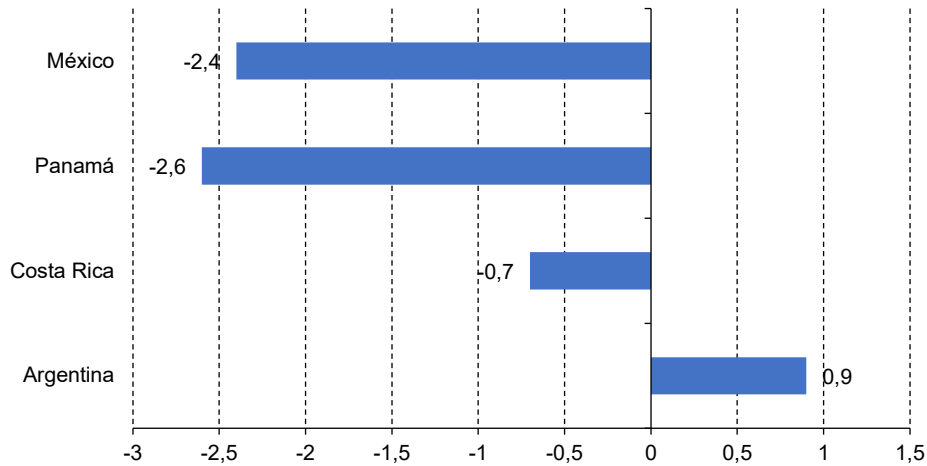
Por otra parte, entre 2014 y 2019, en puntos porcentuales y de acuerdo con datos de la CEPAL la pobreza extrema se incrementó 2,3 p.p. en la Argentina, pero se redujo en Costa Rica en 1 p.p., en México en 3,7 p.p. y en Panamá en 5,1 p.p. (véanse los gráficos 88 y 89).

**Gráfico 88**  
**Argentina, Costa Rica, México y Panamá: estimaciones de la CEPAL de la tasa de pobreza extrema, 2014-2019**  
 (En porcentajes)



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

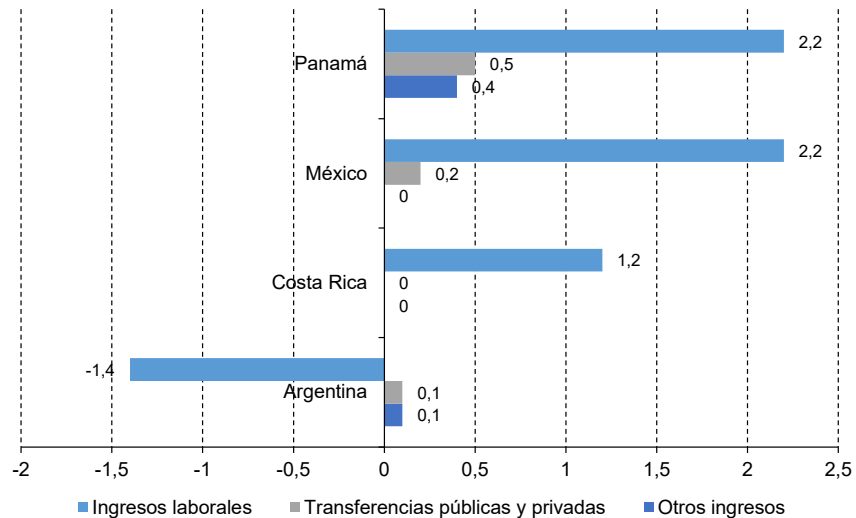
**Gráfico 89**  
**Argentina, Costa Rica, México y Panamá: variación de la pobreza extrema, 2014-2019**  
 (En puntos porcentuales)



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

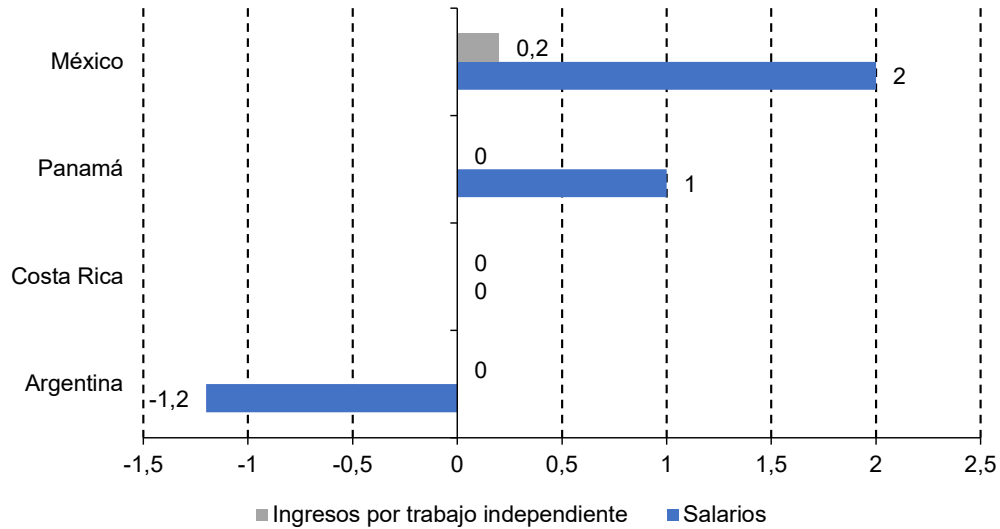
De acuerdo con la CEPAL (2021a) en México y Panamá la reducción de la pobreza y la pobreza extrema se debió al incremento de los ingresos laborales. En Costa Rica predominaron los ingresos por transferencias públicas y privadas. En contraste, en el caso de la Argentina el incremento de ambas formas de pobreza está asociado fundamentalmente a la reducción de los ingresos laborales (véase el gráfico 90). En el caso de la reducción de la pobreza debida a los ingresos laborales, el factor fundamental fue el incremento del ingreso por habitante por salarios. Este mismo factor fue crucial en el aumento de la pobreza en la Argentina, pero en ese caso este tipo de ingreso se redujo (véase el gráfico 91). Otro factor importante en la reducción de la pobreza y la pobreza extrema en los casos de Costa Rica y Panamá fueron los ingresos por habitante por transferencias entre los hogares de menores ingresos (véase el gráfico 92).

**Gráfico 90**  
**Argentina, Costa Rica, México y Panamá: variación anual del ingreso por habitante entre los hogares de menores recursos, por fuentes de ingreso, 2014 a 2019**  
 (En porcentajes)



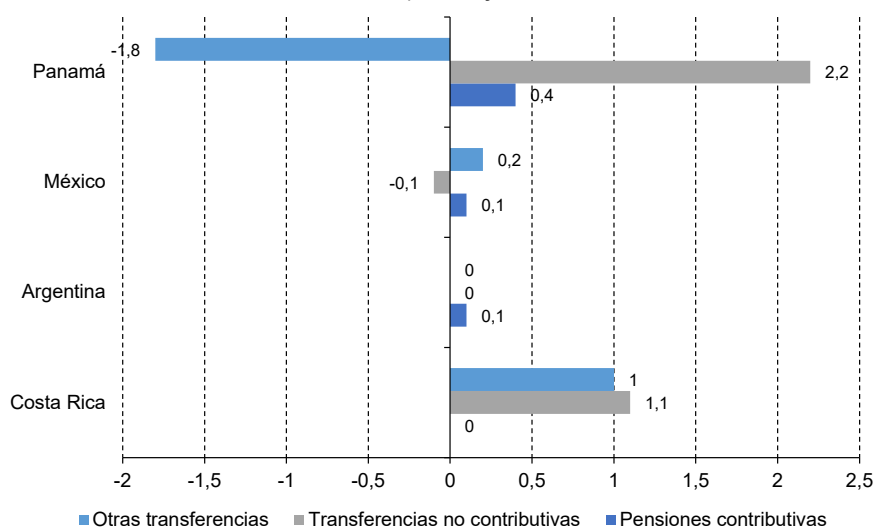
Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama Social de América Latina 2020, 2021b* [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46687-panorama-social-america-latina-2020>.

**Gráfico 91**  
**Argentina, Costa Rica, México y Panamá: variación anual del ingreso por habitante por salarios e ingresos por trabajo independiente entre los hogares de menores recursos, por fuentes de ingreso, 2014-2019**  
 (En porcentajes)



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

**Gráfico 92**  
**Argentina, Costa Rica, México y Panamá: variación anual del ingreso por habitante por transferencias entre los hogares de menores recursos, por fuentes de ingreso, 2014-2019**  
 (En porcentajes)



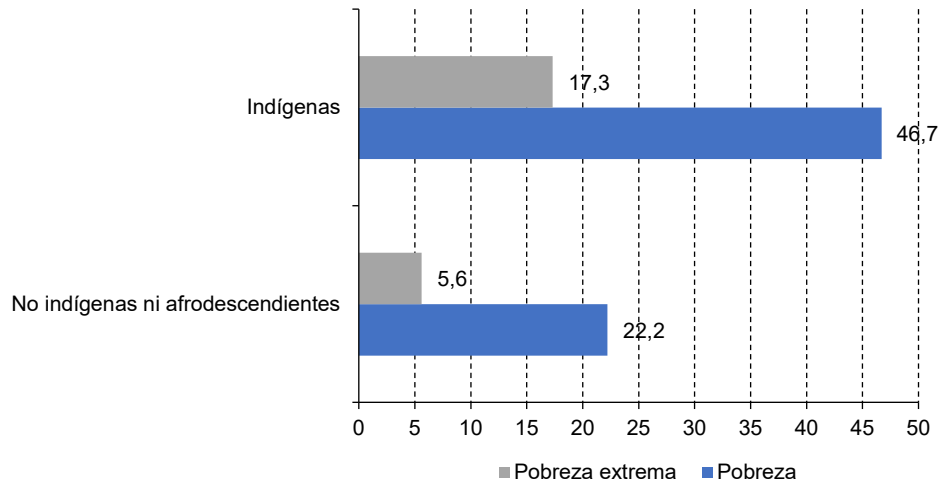
Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama Social de América Latina 2020*, 2021b [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46687-panorama-social-america-latina-2020>.

**b) Brechas en la incidencia de la pobreza entre distintos grupos sociales**

De acuerdo con datos de la CEPAL (2021 a), la pobreza y la pobreza extrema son más agudas entre las personas indígenas y la población afrodescendiente, las mujeres en edad activa, los niños, niñas y adolescentes, las personas con menor escolaridad y los hogares monoparentales y extensos. La incidencia de la pobreza y la pobreza extrema por condición étnica y racial en 2019, antes de la pandemia, muestra

la continuidad de la vieja herencia colonial. En el caso de la población indígena en comparación con la población no indígena ni afrodescendiente en América Latina, prevalecía una brecha de pobreza<sup>165</sup> muy grande, de 24,5 p.p. (véase el gráfico 93). La brecha de pobreza extrema<sup>166</sup> también era muy grande (12,3 p.p.). La pobreza de los indígenas era 2,1 veces mayor que la de los no indígenas y la pobreza extrema de los primeros frente a los segundos, 3 veces mayor (véase el gráfico 94).

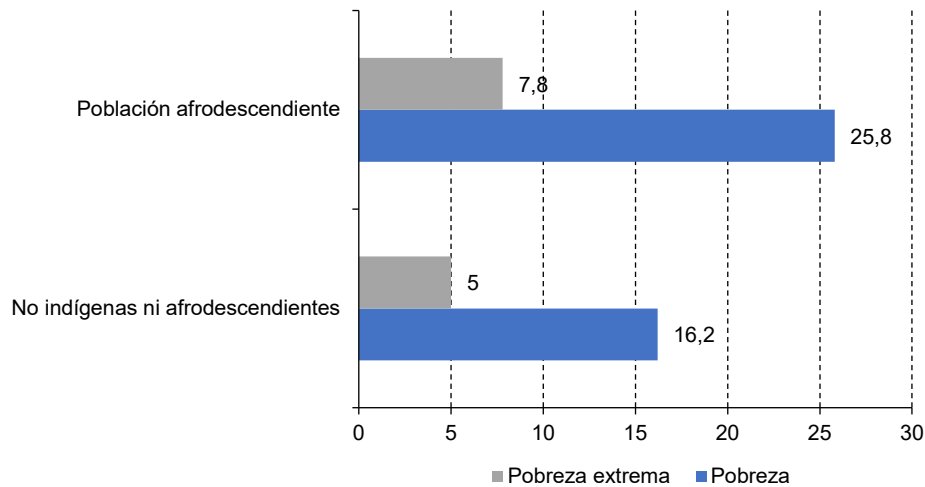
**Gráfico 93**  
América Latina (9 países<sup>a</sup>): incidencia de la pobreza y la pobreza extrema, según condición étnica, 2019  
(En porcentajes)



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

<sup>a</sup> Promedio ponderado del Estado Plurinacional de Bolivia, el Brasil, Chile, Colombia, el Ecuador, México, Panamá, el Perú y el Uruguay.

**Gráfico 94**  
América Latina (6 países<sup>a</sup>): incidencia de la pobreza y la pobreza extrema, según condición racial, 2019  
(En porcentajes)



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

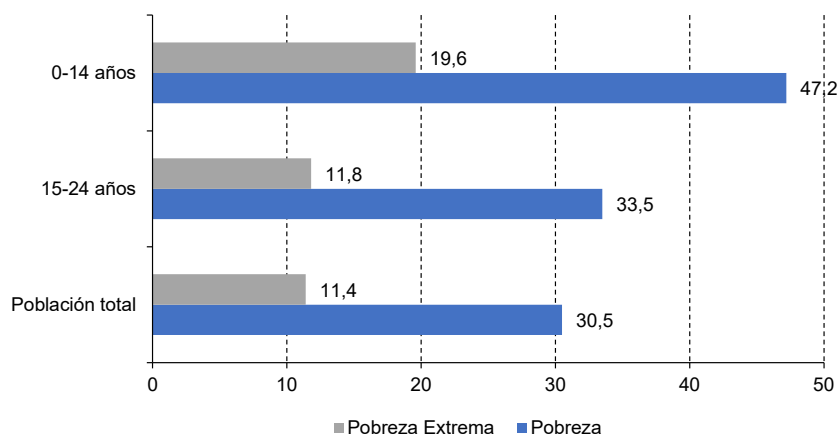
<sup>a</sup> Promedio ponderado del Brasil, Colombia, el Ecuador, Panamá, el Perú y el Uruguay.

<sup>165</sup> Los datos reportados por la CEPAL (2021a) incluyen en el primer caso a dos de los países examinados en este documento, México y Panamá.

<sup>166</sup> Los datos reportados por la CEPAL (2021a) incluyen a uno de los países examinados en este documento: Panamá.

Por otra parte, en 2019 en América Latina<sup>167</sup> la pobreza y la pobreza extrema afectaban en mayor medida a la población joven, en particular a los niños y adolescentes (hasta 14 años). La brecha de la pobreza de la población de 0 a 14 años (47,2%) frente a la población total (30,5%) era de 17,2 p.p., la brecha de la pobreza extrema de esa misma población (19,6%) frente a la población total (11,4%) era de 8,2 p.p (véase el gráfico 95). En 2019 esas brechas también estaban relacionadas estrechamente con las formas de organización familiar, las tasas de pobreza o pobreza extrema de los hogares que incluían dos o más generaciones<sup>168</sup> eran en promedio dos o tres veces mayores que las de los hogares unipersonales y los hogares integrados por jefe y cónyuge sin hijos<sup>169</sup> (véase el gráfico 96).

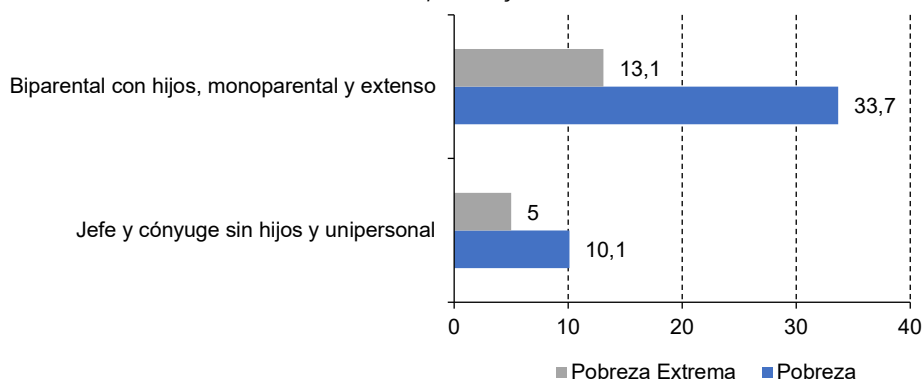
**Gráfico 95**  
América Latina (18 países<sup>a</sup>): incidencia de la pobreza y la pobreza extrema, por edad, 2019  
(En porcentajes)



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

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

**Gráfico 96**  
América Latina (18 países<sup>a</sup>): incidencia promedio (simple) de la pobreza y la pobreza extrema, según tipo de hogar, 2019  
(En porcentajes)



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

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

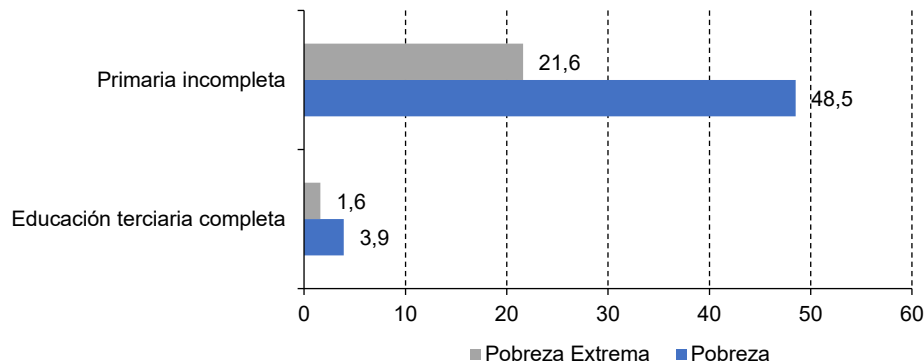
<sup>167</sup> Una muestra de 18 países que incluía a la Argentina, Costa Rica, México y Panamá.

<sup>168</sup> Biparentales con hijos, monoparentales o extensos.

<sup>169</sup> Personas adultas mayores o jóvenes.

De acuerdo con la CEPAL (2021), en 2019 las mayores brechas de pobreza y pobreza extrema por nivel educativo del jefe del hogar se registran entre hogares cuyos jefes no completaron la educación primaria y aquellos donde completaron la educación terciaria. La tasa de pobreza de los primeros hogares es 12,4 veces mayor que en los segundos y 13,5 veces en el caso de la pobreza extrema (véase el gráfico 97).

**Gráfico 97**  
América Latina (18 países<sup>a</sup>): incidencia promedio (simple) de la pobreza y la pobreza extrema por nivel educativo del jefe de hogar, 2019



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

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

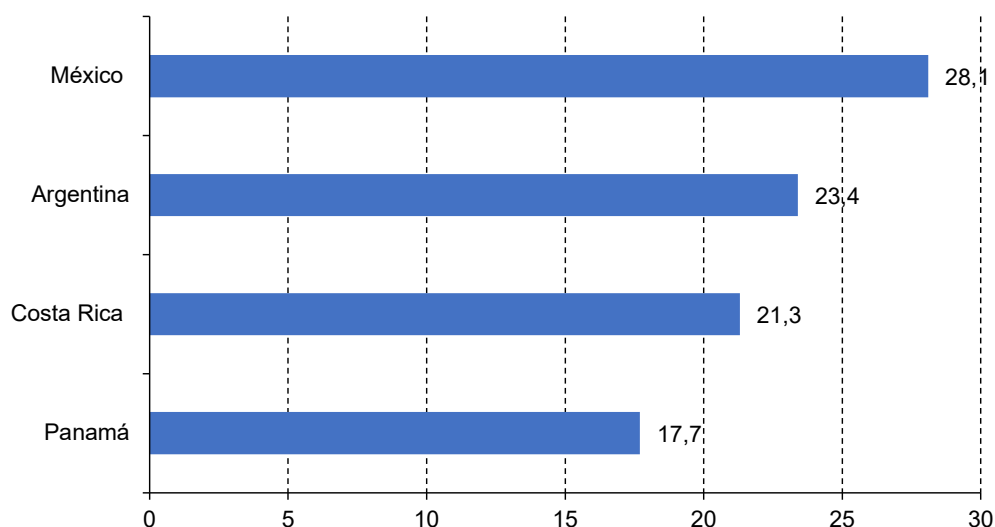
## 10. Brechas de cuidado

Finalmente, este recorrido por las brechas estructurales de bienestar horizontales entre la Argentina, Costa Rica y México se concluirá analizando las brechas de cuidado, que están íntimamente relacionadas con la prevalencia de una historia de desigualdades de género que arranca desde la etapa colonial. Como señala la CEPAL (2021a), históricamente y en la actualidad en América Latina la organización social del cuidado, que incluye a las familias, el Estado, el mercado y las organizaciones comunitarias, es uno de los grandes nudos estructurales de la desigualdad, que impide el ejercicio pleno de los derechos de las mujeres y limita su autonomía<sup>170</sup>. De acuerdo con el PNUD (2019), en los cuatro países analizados el tiempo invertido en tareas domésticas y trabajo de cuidado no remunerado por mujeres de 15 años o más, como porcentaje de las 24 horas del día, es muy alto. Entre 2008 y 2018 en México esta carga de trabajo fue la más intensa y en Panamá la más moderada, mientras que la Argentina y Costa Rica se sitúan en un escalón intermedio.

Se puede apreciar que existe una brecha negativa de México con respecto a los otros tres países, medida en p.p., que es más amplia con respecto a Panamá (10,4 p.p.), después en relación con Costa Rica (6,8 p.p.) y es menor frente a la Argentina (4,7 p.p.). En México las mujeres de 15 años o más dedican el 28,1% de su tiempo diario a las labores ya mencionadas, mientras que en Panamá la cifra es del 17,7%, en Costa Rica del 21,3% y en la Argentina del 23,4% (véase el gráfico 98). La importancia del trabajo no remunerado de los hogares no debe subestimarse. De acuerdo con la CEPAL (2021a), los cálculos de valorización económica de este tipo de trabajo oscilan entre el 15,9% y el 25,3% del PIB entre 2010 y 2018. En el gráfico 99 se muestran estas cifras para la Argentina, Costa Rica y México.

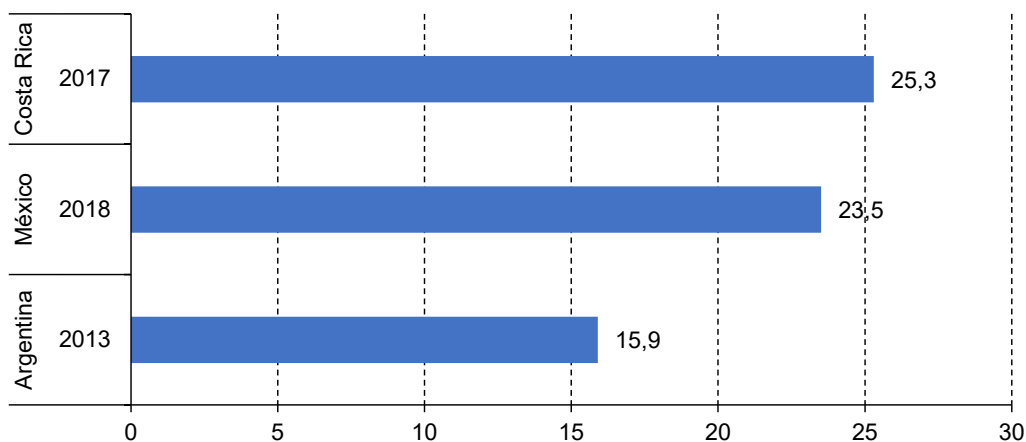
<sup>170</sup> La economía del cuidado se refiere al trabajo no remunerado realizado en los hogares y al trabajo doméstico y de cuidados que se efectúa en el mercado laboral, bajo condiciones de desprotección y bajos salarios (CEPAL, 2021).

**Gráfico 98**  
**Argentina, Costa Rica, México y Panamá: tiempo invertido en tareas domésticas y trabajo de cuidado no remunerado, mujeres de 15 años o más, 2008-2018**  
*(Como porcentaje de las 24 horas del día)*



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), "Brecha entre los géneros a lo largo del ciclo vital", 2019 [en línea] [http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr\\_2019\\_es.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2019_es.pdf).

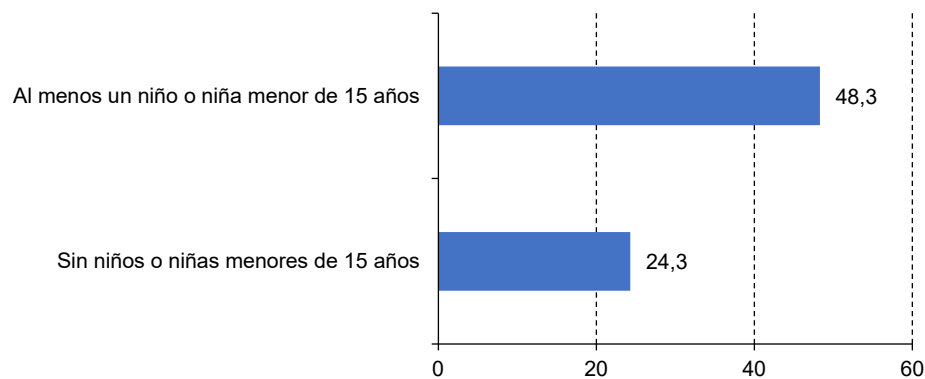
**Gráfico 99**  
**Argentina, Costa Rica y México: valor económico del trabajo no remunerado de los hogares, 2013-2018**  
*(En porcentajes del PIB)*



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

Destaca la brecha negativa de Costa Rica y México con respecto a la Argentina, que indica una mayor desigualdad de género en contra de las mujeres, en Costa Rica el valor del trabajo no remunerado de los hogares es casi 10 p.p. más que en la Argentina y en México es mayor en 7,6 p.p. En América Latina un porcentaje muy grande de las mujeres en hogares con presencia de niños y niñas menores de 15 años renuncia a participar en el mercado laboral para atender responsabilidades familiares, lo que ocurre en mucho menor medida en los hogares donde no hay niños ni niñas de esas edades. Esto también ocurre en el caso de Costa Rica e ilustra la prevalencia de esta tendencia entre los países analizados en este documento (véase el gráfico 100).

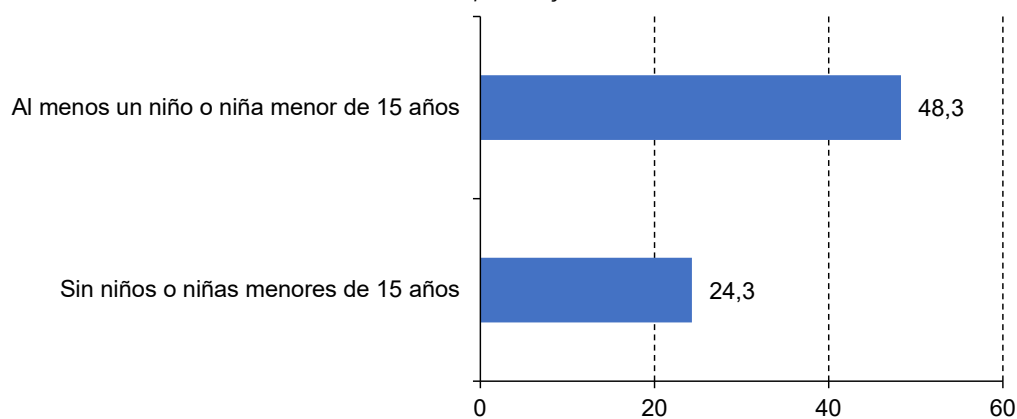
**Gráfico 100**  
**Costa Rica: mujeres de 20 a 59 años que se encuentran fuera del mercado de trabajo por razones familiares en 2019, según presencia de niños y niñas menores de 15 años en el hogar**  
*(En porcentajes)*



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

La CEPAL (2021a) afirma que la falta de servicios públicos de cuidado de buena calidad y el alto costo de los servicios privados de cuidado repercute en que los hogares de bajos ingresos o ingresos medios bajos no tengan acceso suficiente a estos servicios ni puedan adquirirlos en el mercado. Esta situación afecta sobre todo a las mujeres más pobres (primer quintil de ingreso) y no tiene un impacto mayor entre las mujeres del quintil V. Nuevamente, el caso de Costa Rica es útil para ilustrar esta tendencia en el marco de la comparación que se está realizando (véase el gráfico 101). Por otra parte, la brecha salarial de género aumenta en los hogares con presencia de niños o niñas de 0 a 15 años. El caso de México en 2018 ejemplifica esta situación. En México la brecha salarial cuando una familia tiene al menos un niño o niña menor de 15 años fluctúa entre 22,8 p.p. y 21,1 p.p., pero se reduce a 6,7 p.p. cuando no hay niños o niñas menores de 15 años en el hogar (véase el gráfico 102).

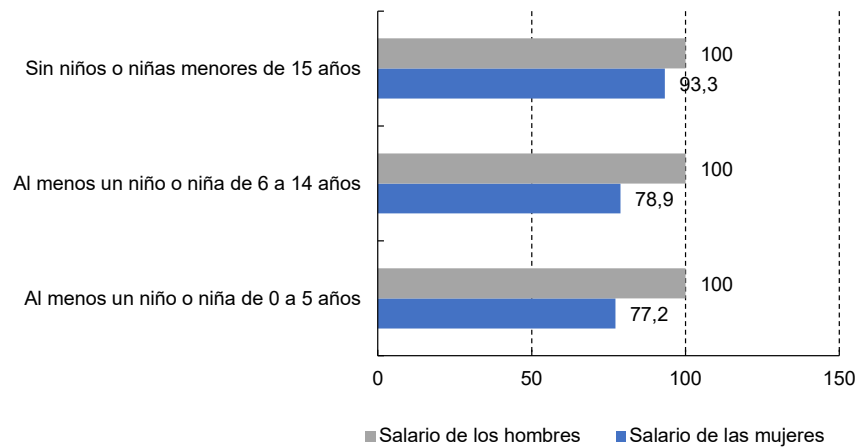
**Gráfico 101**  
**Costa Rica: mujeres de 20 a 59 años que se encuentran fuera del mercado laboral por razones familiares, según quintiles de ingreso, 2019**  
*(En porcentajes)*



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



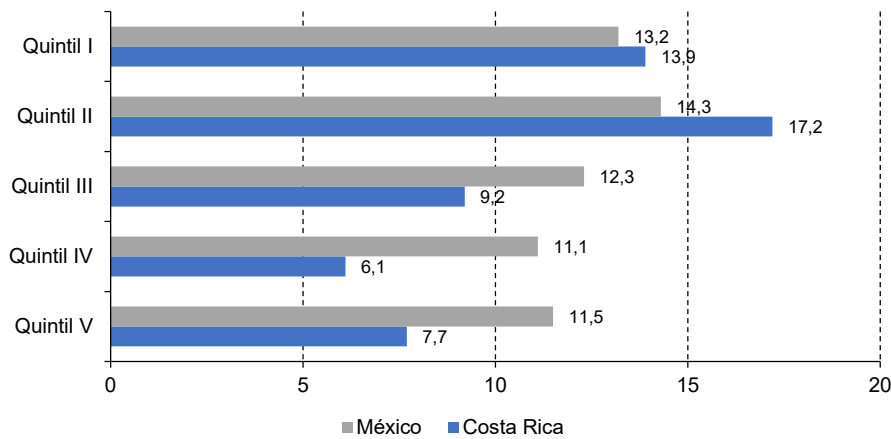
**Gráfico 102**  
**México: ingreso de las mujeres asalariadas urbanas, de 20 a 59 años, que trabajan 35 horas o más por semana, con respecto al salario de los hombres de iguales características, según presencia de niñas y niños, 2018**  
*(En porcentajes)*



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

En el gráfico 103 se muestra la repartición, por quintiles de ingreso, del tiempo de trabajo de cuidados no remunerado entre las mujeres 15 años y más en hogares con menores de 5 a 12 años en Costa Rica y México. Como se puede observar, en México el tiempo de trabajo de cuidados no remunerados de las mujeres se distribuye de una manera más homogénea, solo hay una distancia de 1,7 horas entre el primer quintil y el quinto, mientras que en Costa Rica la diferencia es de 6,2 horas. Esto indica que en México en todos los quintiles de ingreso la carga del cuidado es muy intensa, mientras que en Costa Rica esto afecta fundamentalmente a los tres primeros quintiles. La brecha entre México y Costa Rica, medida en puntos porcentuales, empieza a aumentar gradualmente a partir del quintil II (2,9 p.p.), hasta llegar al quintil V (3,8 p.p.) y siempre indica una mayor carga para las mujeres mexicanas.

**Gráfico 103**  
**Costa Rica<sup>a</sup> y México<sup>b</sup>: tiempo de trabajo de cuidado no remunerado de las mujeres de 15 años y más en hogares con menores de 5 a 12 años, 2014-2017**  
*(En horas por semana)*



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama Social de América Latina 2020*, gráfico V.5, pág. 207, 2021b [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46687-panorama-social-america-latina-2020>.

<sup>a</sup> Dato para Costa Rica, de 2017

<sup>b</sup> Dato para México, de 2014.

## B. Análisis coyuntural del impacto del COVID-19 en las brechas de bienestar

El análisis de los impactos sanitario, económico y social del COVID-19 en América Latina, en la Argentina, Costa Rica, México y Panamá es muy complicado, porque los datos disponibles se refieren a una coyuntura compleja y fluida. Sin embargo, todo indica que la crisis generada por la pandemia reveló y agudizó importantes brechas estructurales de bienestar social, tanto verticales como horizontales, algunas de las cuales ya han sido abordadas en este documento.

### 1. El impacto sanitario: antecedentes de la crisis

El COVID-19 ha puesto al descubierto grandes debilidades en los sistemas de salud en América Latina y también en los casos aquí analizados. Los datos disponibles indican que, pese a los esfuerzos del Gobierno de México y a la compleja estrategia que ha implementado para hacer frente a la pandemia, el sistema sanitario y de salud mexicano muestra una mayor debilidad que los sistemas de salud de los otros tres países<sup>171</sup>. Esto se relaciona con una serie de brechas estructurales que preceden a la crisis ya mencionada. En 2019 la afiliación de los ocupados a los sistemas de salud mostraba brechas considerables, particularmente entre los niveles alcanzados por la Argentina y Costa Rica y los niveles alcanzados por México. En los dos primeros países la afiliación total superaba el 72%, mientras que en México solo alcanzaba el 46,8%, la brecha negativa de México era del 25,2% en relación con la Argentina y del 27,8% con Costa Rica (véase el gráfico 43).

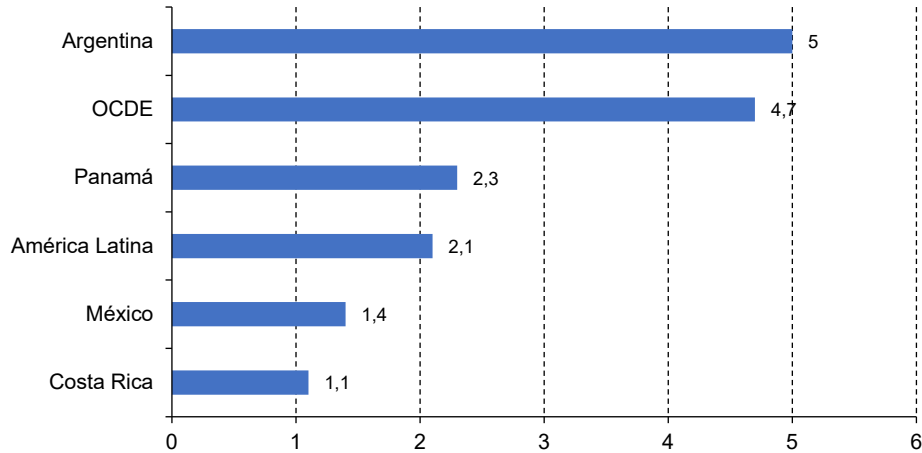
A estas brechas se sumaban otras. Hacia 2017 y 2019<sup>172</sup> se observaban brechas de cobertura y servicios, cuyos indicadores más relevantes son el número de camas de hospital por cada 1.000 habitantes, el número de camas de cuidado intensivo por cada 100.000 habitantes, así como el número de médicos y enfermeras por cada 1.000 habitantes. También se detectaban brechas en la cobertura hospitalaria y en la inversión de capital en salud como porcentaje del gasto corriente, al igual que en la protección financiera, expresada en el gasto en salud por habitante y los gastos de bolsillo como porcentaje de los gastos de salud.

Si entre 2010 y 2018 el número promedio de camas de hospital por cada 1.000 habitantes era 5 en la Argentina, 3,5 en México, 2,1 en Panamá y 1,2 en Costa Rica (véase el gráfico 47), de acuerdo con la OCDE para 2019 en el caso de México ese número se había reducido a 1,4, y era menor al promedio de América Latina (2,1), 3,3 veces menor al promedio de la OCDE, aproximadamente la mitad del de Panamá (2,3) y revelaba una distancia mayor con respecto a la Argentina cuya dotación de este tipo de camas era 3,6 veces mayor que la de México.

<sup>171</sup> A pesar de lo complejas que son las comparaciones entre países, en la base de datos proporcionada por el Coronavirus Resource Center de la Johns Hopkins University se indica que hacia el 22 de junio de 2022, dos años y medio después del inicio de la pandemia en la ciudad china de Wuhan, el total de casos en México es de 5.891.589, el total de muertes es de 325.458, la incidencia es de 4,6 por cada 100.000 personas y la tasa de letalidad es de 5,52%. En contraste, en la Argentina los números son los siguientes: 9.341.492 casos, 129.016 muertes, una incidencia casi cuatro veces mayor que en México (20,7 por cada 100.000 personas), pero una tasa de letalidad cuatro veces menor. El patrón se repite en Costa Rica, una incidencia de 17,7 por cada 100.000 personas y una tasa de letalidad de 0,94% (casi cinco veces menor que en México), al igual que en Panamá, con una incidencia de 21 por cada 100.000 personas (4,6 veces mayor que en México) y una tasa de letalidad de 0,92% (6 veces menor que en México) (Johns Hopkins University, 2022). La hipótesis más plausible para dar cuenta de la gran diferencia en la tasa de letalidad de México frente a los otros tres países es un subreporte de México de los datos utilizados para calcular la incidencia de la enfermedad por cada 100.000 personas, que altera significativamente el cálculo de la tasa de letalidad.

<sup>172</sup> De acuerdo con datos de la OCDE (2019; 2020).

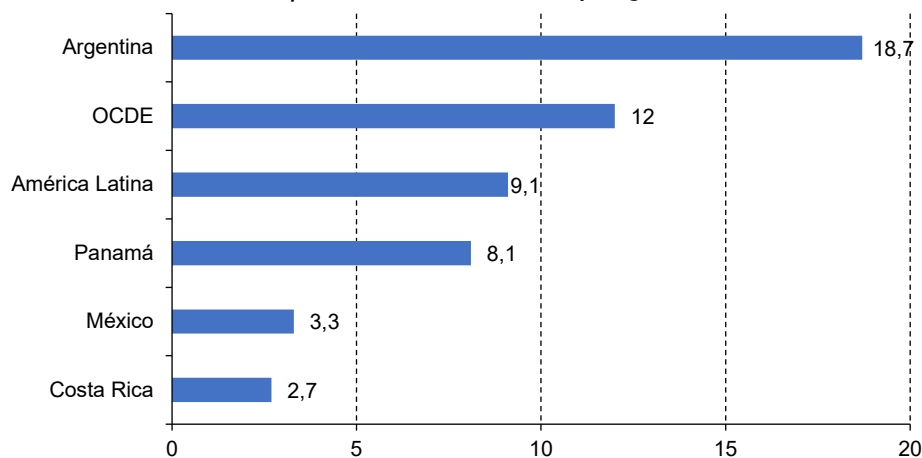
**Gráfico 104**  
**América Latina, OCDE, Argentina, Costa Rica, México y Panamá: camas de hospital por cada 1.000 habitantes, 2019**



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), *Panorama de la Salud en Latinoamérica y el Caribe*, 2020 [en línea] <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/740f9640-es.pdf?expires=1654191868&id=id&accname=guest&checksum=2B77EE05BA6A4915CA4C1A132D3B5CE3>.

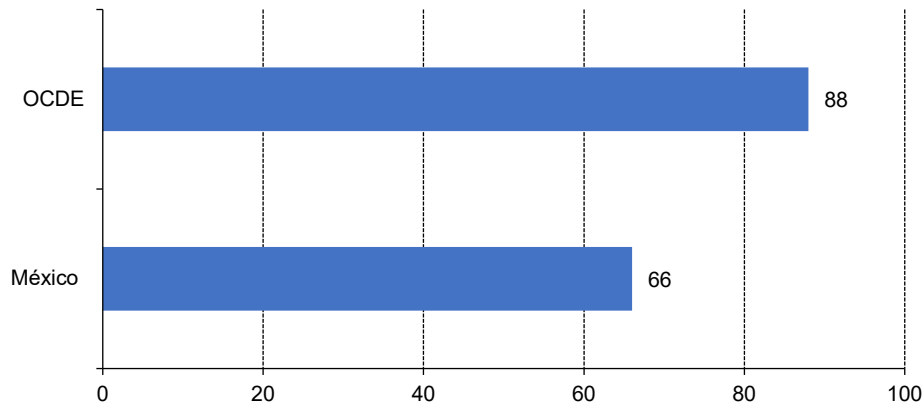
Una brecha aún más grande se observaba en el número de camas de cuidado intensivo por cada 100.000 habitantes, indicador crucial en un contexto de crisis sanitaria como el generado por el COVID-19 en América Latina desde finales de febrero de 2020. En 2019, en América Latina ese número era 9,1, cercano al promedio de la OCDE (12), pero en México la cifra era casi 2,8 veces menor que el promedio regional, casi 2,5 veces menor que el de Panamá y casi 5,7 veces menor que el de la Argentina (véase el gráfico 105). La cobertura hospitalaria en México en 2017, a pesar de un aumento significativo como producto de la creación del Seguro Popular, era 22 p.p. inferior al promedio de la OCDE. Además, como puede verse en el gráfico 106, la cobertura mexicana era muy estratificada y desigual (Barba, 2021). En 2017 la brecha era más gruesa en términos de la inversión de capital en salud como proporción del gasto corriente en salud, en ese año este tipo de inversión en el promedio de países de la OCDE era 4,3 veces superior a la de México (véase el gráfico 107).

**Gráfico 105**  
**América Latina, OCDE, Argentina, Costa Rica, México y Panamá: camas de cuidado intensivo por cada 100.000 habitantes, 2019**



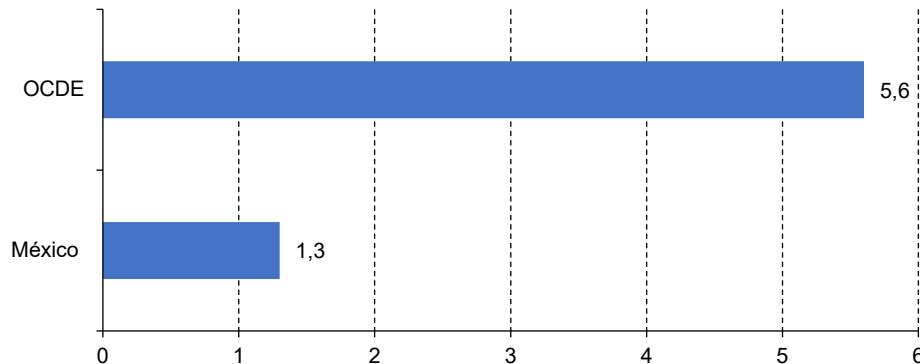
Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), *Panorama de la Salud en Latinoamérica y el Caribe*, 2020 [en línea] <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/740f9640-es.pdf?expires=1654191868&id=id&accname=guest&checksum=2B77EE05BA6A4915CA4C1A132D3B5CE3>.

**Gráfico 106**  
**México y OCDE: cobertura de la atención hospitalaria, 2017**  
 (En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), *Panorama de la Salud en Latinoamérica y el Caribe*, 2020 [en línea] <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/740f9640-es.pdf?expires=1654191868&id=id&accname=guest&checksum=2B77EE05BA6A4915CA4C1A132D3B5CE3>.

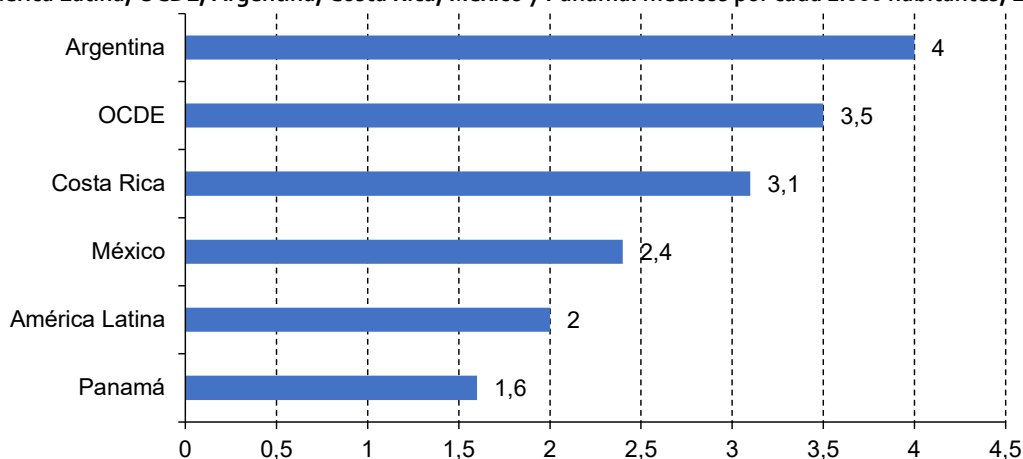
**Gráfico 107**  
**México y OCDE: inversión de capital en salud, como proporción del gasto corriente en salud, 2017**  
 (En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), *Panorama de la Salud en Latinoamérica y el Caribe*, 2020 [en línea] <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/740f9640-es.pdf?expires=1654191868&id=id&accname=guest&checksum=2B77EE05BA6A4915CA4C1A132D3B5CE3>.

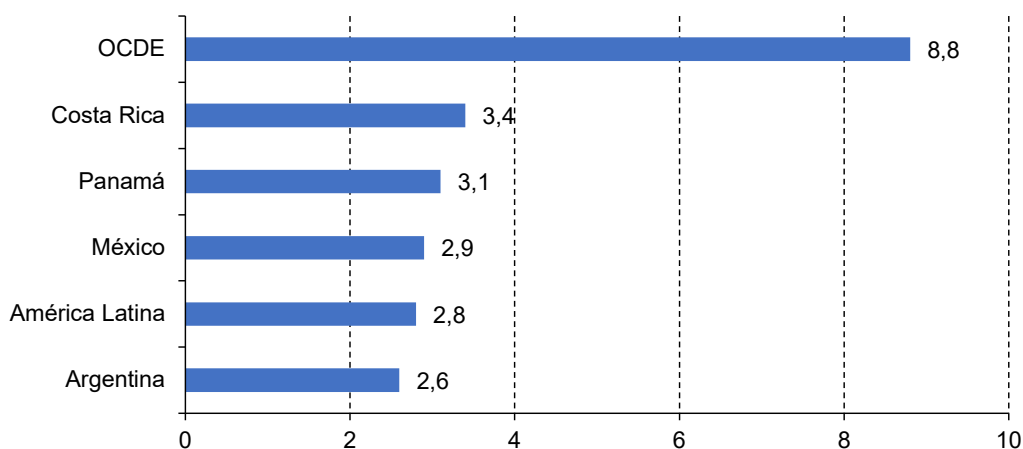
Otra brecha relevante se refiere a la cifra de médicos por cada 1.000 habitantes. Entre 2010 y 2018 en México ese número (2) era mayor al de Panamá (1,6) y Costa Rica (1,4), pero casi la mitad del de la Argentina (3,9) (véase el gráfico 108). Para 2019, aunque en México ese número estaba ligeramente por encima de la media de América Latina, era 1,3 veces mayor en Costa Rica, 1,5 veces mayor en la OCDE y 1,7 veces más grande en la Argentina. En 2019, la brecha en el número de enfermeros y enfermeras por cada 1.000 habitantes entre los países analizados no era muy voluminosa. México se situaban muy cerca de la media regional, mientras que Costa Rica se situaba un poco por encima de esta, pero la Argentina duplicaba el número promedio en América Latina y la cifra mexicana era casi la mitad de la argentina. Frente al promedio de la OCDE la brecha era mucho más amplia, pues la cifra mexicana era tres veces menor (véase el gráfico 109).

**Gráfico 108**  
América Latina, OCDE, Argentina, Costa Rica, México y Panamá: médicos por cada 1.000 habitantes, 2019



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), *Panorama de la Salud en Latinoamérica y el Caribe*, 2020 [en línea] <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/74of9640-es.pdf?expires=1654191868&id=id&accname=guest&checksum=2B77EE05BA6A4915CA4C1A132D3B5CE3>.

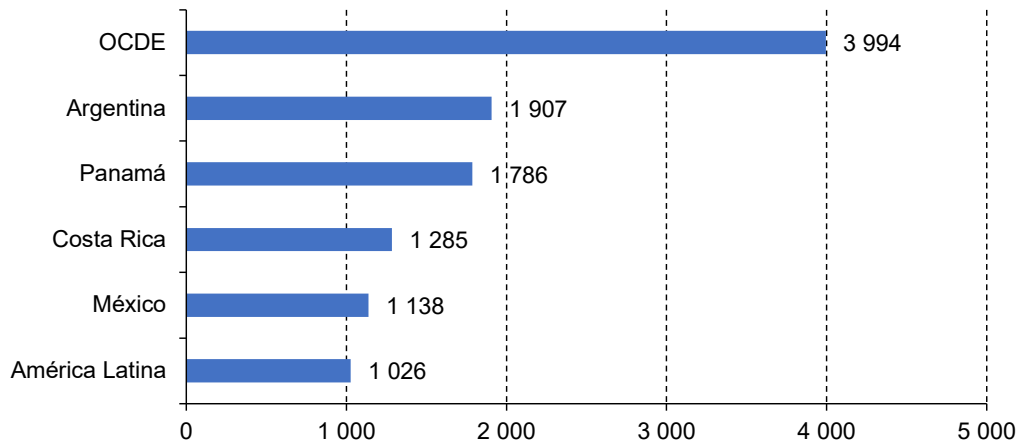
**Gráfico 109**  
América Latina, OCDE, Argentina, Costa Rica, México y Panamá: enfermeras y enfermeros por cada 1.000 habitantes, 2019  
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), *Panorama de la Salud en Latinoamérica y el Caribe*, 2020 [en línea] <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/74of9640-es.pdf?expires=1654191868&id=id&accname=guest&checksum=2B77EE05BA6A4915CA4C1A132D3B5CE3>.

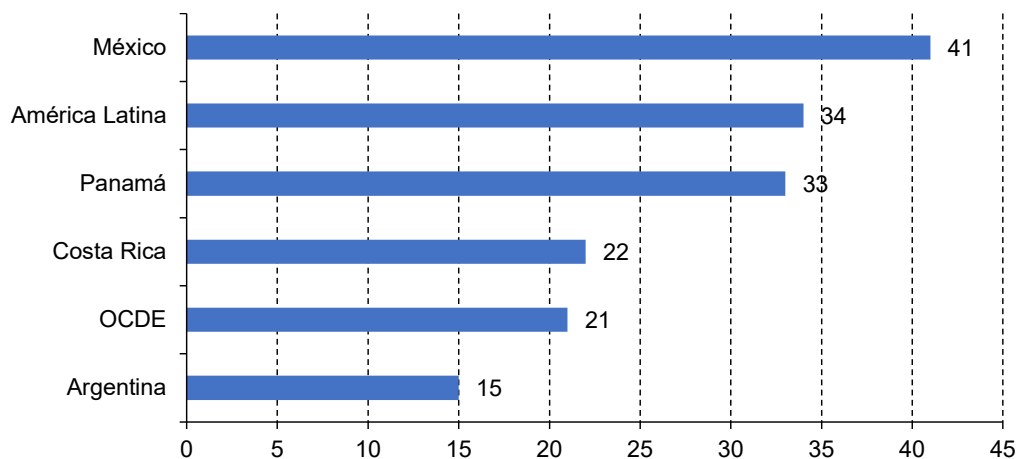
Por lo que corresponde a la brecha en el gasto en salud por habitante, en 2019, aunque el gasto de México era un poco mayor al del promedio de América Latina, era significativamente menor al de Panamá y la Argentina, que eran respectivamente 1,6 y 1,7 veces mayores que el de México. La brecha era más vasta en relación con el gasto promedio de los países de la OCDE que era casi tres veces superior que el gasto en salud por habitante en México (véase el gráfico 110). Finalmente, los gastos de bolsillo como proporción del gasto en salud de México en 2019 eran los más grandes de los países analizados y la brecha frente a la Argentina y los promedios de América Latina y la OCDE eran muy importante. Los gastos de bolsillo en México eran 2,7 veces superiores a los de la Argentina, casi dos veces más voluminosos que los del promedio de la OCDE y Costa Rica y 1,2 veces mayores que los del promedio de América Latina y los de Panamá.

**Gráfico 110**  
**América Latina, OCDE, Argentina, Costa Rica, México y Panamá: gasto en salud por habitante, 2019**  
*(En dólares, paridad de poder adquisitivo)*



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), *Panorama de la Salud en Latinoamérica y el Caribe*, 2020 [en línea] <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/74of9640-es.pdf?expires=1654191868&id=id&accname=guest&checksum=2B77EE05BA6A4915CA4C1A132D3B5CE3>.

**Gráfico 111**  
**América Latina, OCDE, Argentina, Costa Rica, México y Panamá: gastos de bolsillo como proporción del gasto en salud, 2019**  
*(En porcentajes)*



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), *Panorama de la Salud en Latinoamérica y el Caribe*, tabla 1.5, pág. 30, 2020 [en línea] <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/74of9640-es.pdf?expires=1654191868&id=id&accname=guest&checksum=2B77EE05BA6A4915CA4C1A132D3B5CE3>.

En conjunto estos datos indican que, antes de la pandemia iniciada en China a finales de 2019, México mostraba grandes brechas horizontales negativas en el ámbito de la salud en un contexto de cambio institucional muy importante debido a la sustitución en 2019 del Seguro Popular por el Instituto

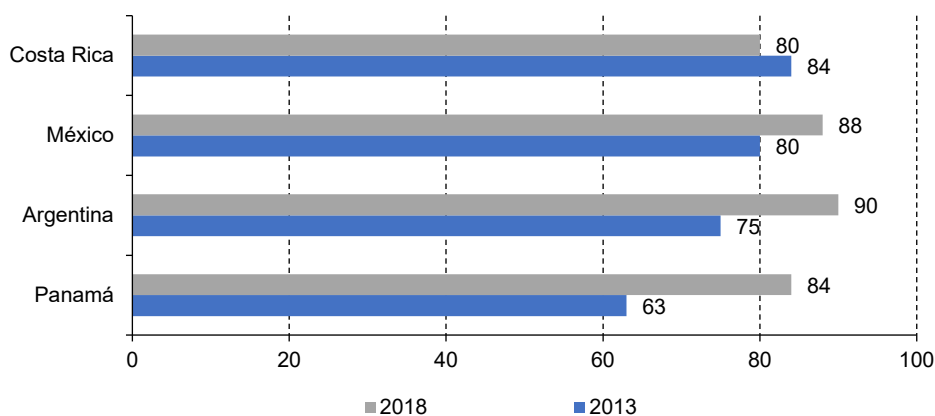
de Salud para el Bienestar (INSABI)<sup>173</sup>, que condicionó de manera importante la capacidad de respuesta sanitaria de México frente al COVID-19. A pesar de ello, para junio 2022 se habían aplicado ya más de 209 millones de dosis de vacunas, lo que permitió que casi el 63% de la población contara con una cobertura de vacunación completa, lo que ha generado una reducción muy importante del número de contagios y de muertes<sup>174</sup> (Johns Hopkins University, 2022).

## 2. La percepción de la vulnerabilidad y el malestar social antes del COVID-19

El malestar social implica una percepción negativa sobre distintas dimensiones de la vida social, sobre las características de la estructura socioeconómica, el ejercicio del poder, la distribución del bienestar y también una desconfianza hacia personas e instituciones que genera sentimientos de inseguridad (CEPAL, 2021b). La sensación de vulnerabilidad y la preocupación por el bienestar se relacionan con las percepciones sobre la estructura socioeconómica vigente, se manifiesta en el porcentaje de personas que consideran que sus ingresos son insuficientes para garantizar un nivel de vida adecuado y está íntimamente vinculado con las tendencias de la pobreza y la desigualdad.

Ya en 2018 la percepción de vulnerabilidad social de las mujeres, las personas con menores niveles de calificación, los indígenas y afrodescendientes era muy alta y entre 2013 y 2018 la percepción de injusticia en la distribución del ingreso alcanzó niveles muy altos en todos los países y repuntó de manera más acusada en la Argentina y Panamá, en México sufrió un incremento menor pero continuó siendo muy alta, finalmente, en Costa Rica el incremento fue muy pequeño (CEPAL, 2021b).

**Gráfico 112**  
**Argentina, Costa Rica, México y Panamá: personas que consideran que la distribución del ingreso es injusta o muy injusta, 2013 y 2018**  
(En porcentajes)



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

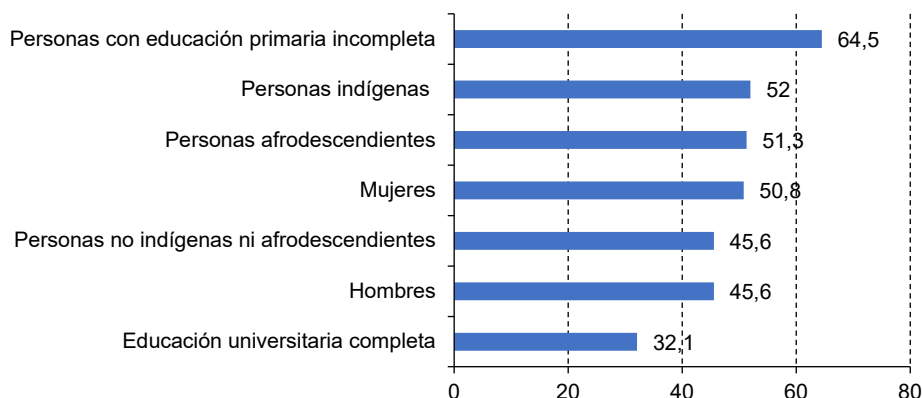
En 2018 en América Latina el 50,8% de las mujeres consideraba que sus ingresos no bastaban para cubrir sus necesidades, el 64,5% de las personas con educación primaria incompleta compartía ese punto de vista, al igual que el 52% de los indígenas y el 51,3% de las personas afrodescendientes (véase

<sup>173</sup> Creado el 14 de noviembre de 2019 para atender a personas que no cuentan con seguridad social (una población de más de 67 millones de personas), el nuevo sistema no reduce la segmentación del sistema de salud, lo que implica reproducir y mantener el dualismo institucional que caracterizaba al sistema de salud desde antes de la etapa neoliberal: seguridad social para quienes tienen empleo formal y un sistema de protección acotado fundamentalmente a servicios de primer y segundo nivel para los trabajadores informales. Sin embargo, debe destacarse un cambio de fondo: la eliminación de cuotas de recuperación en el tercer nivel de atención (Barba, 2021).

<sup>174</sup> A finales de junio de 2022, en los últimos 28 días solo se habían producido 690 muertes, frente a un total de más de 131.000 casos. En esos mismos 28 días se aplicaron más de 594.000 dosis de vacunas (Johns Hopkins University, 2022).

el gráfico 113). Como se verá más adelante, estos grupos de personas forman parte de los sectores más vulnerados por el COVID-19 (CEPAL, 2021b).

**Gráfico 113**  
América Latina<sup>a</sup>: personas que consideraban que sus ingresos no bastaban para cubrir sus necesidades de manera satisfactoria, 2018



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

<sup>a</sup> Promedios simples de los siguientes países: Argentina, Estado Plurinacional de Bolivia, el Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, el Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, el Paraguay, el Perú, la República Dominicana, el Uruguay y la República Bolivariana de Venezuela.

### 3. Los impactos del COVID-19 en las brechas de bienestar

En ese contexto de malestar social y vulnerabilidad se produjeron los impactos económico, laboral, fiscal, el repunte de la pobreza y una tendencia regresiva en la movilidad social como producto del COVID-19.

#### a) El impacto económico

Entre 2000 y 2018 la economía mexicana experimentó un agudo estancamiento en términos del PIB por habitante. Mientras que en ese período Panamá y Costa Rica crecieron en promedio a una tasa del 4,17% y 2,63%, respectivamente. México y la Argentina<sup>175</sup> se estancaron, con tasas del 0,81% y del 0,87%, respectivamente (véase el gráfico 14). Con esos antecedentes, en términos generales, los cuatro países sufrieron reducciones muy severas del PIB entre 2019 y 2020. El país que mostró una mayor resiliencia fue Costa Rica<sup>176</sup>, México acusó un impacto ligeramente menor que la Argentina y Panamá, pero también manifiesta una brecha importante con respecto a Costa Rica (CEPAL, 2021b). Sin embargo, la brusca reducción del PIB en México y la Argentina ocurrió en un contexto caracterizado en el primer caso por un estancamiento económico entre 2000 y 2018 y en el segundo por un drástico decrecimiento del PIB entre 2014 y 2018, lo que no sucedió ni en Panamá ni en Costa Rica (véase el gráfico 14).

#### b) El impacto en el empleo

Entre 2000 y 2018 los niveles de población ocupada en el sector informal en México fueron los más elevados, por sobre los otros tres países y por encima del promedio latinoamericano. En ese período Panamá se caracterizó por los menores porcentajes de ocupados urbanos en el sector informal<sup>177</sup>,

<sup>175</sup> Esto a pesar de que entre 2003 y 2013 la tasa de crecimiento del PIB por habitante argentino fue del 4,32% (véase el gráfico 14).

<sup>176</sup> La variación proyectada del PIB en 2020 con respecto a 2019 fue del -11,5% en la Argentina; -11% en Panamá; -9% en México y -4,8% en Costa Rica (CEPAL, 2021a).

<sup>177</sup> Con registros que fluctuaron entre el 29,7% y el 38,1% (véase el gráfico 19).



Costa Rica se ubicó en el segundo lugar<sup>178</sup>, en tercer lugar se situó la Argentina<sup>179</sup> y el último lugar correspondió a México, que nunca se ubicó por debajo del 45,3% de la población ocupada y llegó a un nivel máximo del 50% en 2002 y 2006 (véase el gráfico 19).

Con ese antecedente, en el contexto del COVID-19 se ha observado que la tasa de desocupación en Costa Rica ha sido mucho mayor que en la Argentina y aún más grande que en México<sup>180</sup>, debido a que en México no se implementaron medidas de protección contra el desempleo ni se implementaron acciones de emergencia para paliar la crisis que se produjo como consecuencia del COVID-19, lo que obligó a que muchos trabajadores, especialmente los del sector informal, se vieran obligados a buscar trabajo en un contexto de confinamiento (CEPAL, 2021b). Sin embargo, México sí sufrió una gran reducción de la tasa de ocupación entre el segundo trimestre de 2019 y ese mismo trimestre en 2020 (-12,1 p.p.), mayor que la experimentada por la Argentina y Costa Rica<sup>181</sup> (CEPAL, 2021b). En términos generales, en América Latina la reducción de la tasa de ocupación afectó más a los trabajadores informales, a las mujeres, a los jóvenes y a las personas con menores niveles de calificación (CEPAL, 2021b).

En México, Costa Rica y la Argentina los trabajadores informales fueron los más perjudicados por la crisis<sup>182</sup>, lo que fue particularmente agudo en los dos primeros casos donde la reducción del empleo total atribuible al trabajo informal, en el trimestre abril-junio de 2019 frente al mismo trimestre en 2020, superó en ambos casos el 72%<sup>183</sup> (CEPAL, 2021b). Entre 2000 y 2018 los mayores niveles de población ocupada en el sector informal correspondían a México, de manera que en 2018 llegaban al 46,2% (véase el gráfico 19). El descenso de la población ocupada fue más grande también en el caso de las mujeres, pero fue más agudo en Costa Rica y la Argentina que en México<sup>184</sup>. La población ocupada femenina se redujo 14,1 p.p. en México, 7 p.p. más en la Argentina y 13 p.p. más en Costa Rica, pero la brecha por sexo fue más acusada en Costa Rica y México (11,5 p.p. en el primer caso y 7,6 en el segundo), mientras que en la Argentina la diferencia fue de solo un punto porcentual<sup>185</sup> (CEPAL, 2021b).

Por grupos de edad, la afectación fue heterogénea. La reducción de la población ocupada afectó más a la población comprendida entre 15 y 29 años en Costa Rica y México<sup>186</sup>. En Costa Rica la variación de la población ocupada hasta 29 años fue del -31,9%, mientras que en la Argentina, donde la transición demográfica está más avanzada, la población ocupada de 65 años y más se redujo un -51,1% (CEPAL, 2021b). Por otra parte, la crisis afectó más a las personas con un nivel educativo menor (primaria o secundaria), quienes además suelen tener peores condiciones laborales y menores

---

<sup>178</sup> Con un rango comprendido entre el 35,7% y el 40,1% (véase el gráfico 19).

<sup>179</sup> Con un rango que va del 38,5% al 42,9% (véase el gráfico 19).

<sup>180</sup> En México, la variación interanual de la tasa de desocupación en el trimestre abril-junio (2020-2019) fue de solo 0,7 p.p., mientras que en la Argentina fue de 2,5 p.p. y en Costa Rica de 12,1 p.p. (CEPAL, 2021a).

<sup>181</sup> La variación interanual de la tasa de ocupación del trimestre abril-junio (2020-2019) en p.p. fue de -12,6 en el caso de México; -11,7 en el caso de Costa Rica y de -10,3 en el caso de la Argentina (CEPAL, 2021a).

<sup>182</sup> Aunque no hay datos sobre lo ocurrido en Panamá entre 2019 y 2020, ya en 2018 este país y México tenían los mayores niveles de empleo vulnerable como porcentaje del empleo total del conjunto analizado en este informe. En el primer caso, el PNUD (2019) consideraba que el 32,1% del empleo total era considerado empleo vulnerable en 2018 y en el segundo el 26,9%, por lo que se puede suponer que la crisis afectó fundamentalmente a ese sector.

<sup>183</sup> En el caso argentino la participación de los trabajadores informales en la reducción del empleo total en el trimestre abril-junio 2019-2020 llegó al 53% (CEPAL, 2021a).

<sup>184</sup> La variación interanual de la población ocupada femenina en el trimestre abril-junio (2020-2019) fue del -27,1% en Costa Rica, del -21,5% en la Argentina y del -14,1% en México, mientras que esa variación en el caso de la población ocupada masculina fue respectivamente del -15,6%, del -20,5% y del -6,5%. Esto indica que la mayor brecha por sexo fue la de México (CEPAL, 2021a).

<sup>185</sup> Ya antes de la pandemia las mujeres experimentaban peores condiciones laborales que los hombres en estos cuatro países, lo que se manifestaba en el predominio de la ocupación de las mujeres en sectores de baja productividad entre 2000 y 2018-2019, con brechas mayores entre los dos sexos en los casos de México y Costa Rica (véanse los gráficos 23, 24, 25 y 26 de esta publicación).

<sup>186</sup> En México, de acuerdo con la OIT (2020), mientras que en 2020 la tasa global de desempleo se situaba en alrededor del 3,4% de la fuerza laboral, la de la población joven estuvo en 6,96% de la PEA, es decir, más del doble.

posibilidades de acceder a un trabajo decente<sup>187</sup>. Quienes cuentan con educación universitaria o superior no universitaria fueron los menos afectados. Los casos de la Argentina y Costa Rica ilustran esa tendencia<sup>188</sup> (CEPAL, 2021a).

### c) El impacto en la afiliación a los sistemas de pensiones

El impacto negativo del COVID-19 en el empleo también repercutió en los niveles de afiliación al sistema de pensiones, en los que se observaron grandes reducciones en términos absolutos en todos los países<sup>189</sup>. Sin embargo, en términos porcentuales la mayor reducción se advirtió en México, seguido por Costa Rica. En el primer caso la reducción fue de 4,3 p.p. y en el segundo de 4 p.p., mientras que en la Argentina la reducción fue de solo 2,8 p.p. (CEPAL, 2021b).

Estas reducciones se sumaron a las brechas estructurales en este campo que ya desfavorecían a México. Hacia 2019, antes de la crisis, la afiliación a dichos sistemas era mucho mayor en los casos de la Argentina, Costa Rica y Panamá que en el de México. Mientras que en los tres primeros países el porcentaje de asalariados afiliados a los sistemas de pensiones fluctuaba entre el 68,5% y el 77,7%, en el caso de México ese porcentaje era de apenas el 43%, lo que implicaba brechas frente a los otros tres países cuyo rango era de 23,5 p.p. a 34,7 p.p. (véase el gráfico 41). Por lo que corresponde a la afiliación de los hombres y las mujeres, la tendencia general, con la excepción de Panamá, era una mayor afiliación de los primeros, pero mientras que en la Argentina y Costa Rica la afiliación de las mujeres era superior al 66%, en México no llegaba al 30% y en Panamá era del 50% (véase el gráfico 40).

### d) El impacto en la recaudación fiscal

Entre 1990-2018 los ingresos tributarios, como porcentaje del PIB, de Panamá y México se mantuvieron por debajo del 20%, mientras que en Costa Rica y la Argentina estuvieron por encima del 20% y del promedio latinoamericano. Al cerrar el período la brecha entre Panamá y México con respecto a Costa Rica era de casi 10 p.p. y frente a la Argentina de 15 p.p. (véase el gráfico 48). Así, entre 1990 y 2018 México permaneció como el país con menores ingresos tributarios como porcentaje del PIB con respecto a los otros tres y con respecto al promedio latinoamericano (véase el gráfico 49).

Con ese antecedente, para hacer frente a la pandemia los gobiernos de los cuatro países se esforzaron por incrementar su recaudación fiscal entre 2019 y 2021<sup>190</sup>. Sin embargo, si se compara la recaudación total acumulada entre 2020 y 2021, México es el único de los cuatro países que muestra una caída de la recaudación en términos porcentuales, mientras que la Argentina y Costa Rica muestran una recuperación muy significativa<sup>191</sup>, lo que los situó en una posición más sólida que la mexicana para incrementar su gasto social como porcentaje del PIB y financiar transferencias monetarias de emergencia (Díaz de Serralde y otros, 2021).

---

<sup>187</sup> Para la OIT (2020a) un trabajo decente implica un empleo productivo que genere un ingreso justo, la seguridad en el lugar de trabajo y la protección social para las familias, mejores perspectivas de desarrollo personal e integración social, libertad para que los individuos expresen sus opiniones, se organicen y participen en las decisiones que afectan sus vidas, y la igualdad de oportunidades y trato para todos, mujeres y hombres.

<sup>188</sup> En la población con nivel de educación primaria la reducción de la ocupación en la Argentina fue del 26,7% y en Costa Rica del 30,9%. En la población con nivel de educación secundaria la reducción de la ocupación en el primer caso fue del 18,7% y en el segundo del 21,8%. Esto contrasta con lo ocurrido con la reducción de la ocupación de la población con educación superior que fluctuó entre el -13,3% (Argentina) y el -15,5% (Costa Rica) (CEPAL, 2021a).

<sup>189</sup> La reducción interanual de las personas cotizantes en el trimestre abril-junio 2019/2020 fue de casi 869.000 personas en México, más de 346.000 en la Argentina y casi 45.000 en Costa Rica (CEPAL, 2021a).

<sup>190</sup> En Costa Rica, la Argentina y México entre 2020 y 2021 la recaudación fiscal aumentó respectivamente 14,7, 3,3 y 2,7 p.p., lo que situó a la Argentina en mejores condiciones para financiar programas de emergencia (Díaz de Serralde de Miguez y otros, 2021).

<sup>191</sup> En los casos de la Argentina y Costa Rica, entre 2020 y 2021 la recaudación fiscal aumentó respectivamente 18,2 y 15,3 p.p., mientras que en México se redujo en 2,8 p.p. (Díaz de Serralde de Miguez y otros, 2021).

### e) Brechas en el gasto social

Entre 2000-2019 el gasto social promedio de México, como porcentaje del PIB, mantuvo brechas negativas frente la Argentina y Costa Rica y aun con respecto a la media de América Latina. Eso derivó en brechas negativas de casi 2 p.p. en relación con Costa Rica y más de 2 p.p. en relación con la Argentina<sup>192</sup> (véase el gráfico 55). Las brechas estructurales en este ámbito se reflejan en lo ocurrido durante el COVID-19, porque a pesar de haber realizado numerosas medidas para transferir recursos monetarios a poblaciones vulnerables, el gasto social como porcentaje del PIB que México ejerció para implementar acciones de emergencia fue entre 2,8 y 5,3 veces menor que el de los otros tres países<sup>193</sup> (CEPAL, 2021b).

### f) El repunte de la pobreza y la pobreza extrema y los esfuerzos por limitarlo

Entre 2014 y 2019 en Costa Rica<sup>194</sup>, México<sup>195</sup> y Panamá<sup>196</sup> la tasa de pobreza total se redujo y la Argentina creció<sup>197</sup>. Sin embargo, hacia 2019 el país con la mayor tasa de pobreza era todavía México (41,5%), con brechas negativas en puntos porcentuales frente a los otros tres países, 14,3 p.p. con respecto a la Argentina; 25 p.p. frente a Costa Rica y 26,9 p.p. frente a Panamá (véanse los gráficos 86 y 87). Algo semejante ocurrió con la pobreza extrema entre 2014 y 2019, en Costa Rica<sup>198</sup>, México<sup>199</sup> y Panamá<sup>200</sup> ese tipo de pobreza se redujo, mientras en la Argentina creció<sup>201</sup>. Sin embargo, hacia 2019 el país con la mayor tasa de pobreza extrema aún era México (10,6%), con brechas negativas en p.p. frente a los otros tres países, 6,4 p.p. con respecto a la Argentina, 7 p.p. frente a Costa Rica y 4 p.p. frente a Panamá (véanse los gráficos 88 y 89).

Este antecedente configuró entre 2019 y 2020 un escenario muy negativo para México en su esfuerzo por atenuar el repunte de la pobreza y la pobreza extrema. Entre 2019 y 2020 la pobreza se incrementó en 11,6 p.p. en la Argentina, 9,1 p.p. en México, 6,6 p.p. en Panamá y 4,5 p.p. en Costa Rica. Por su parte, la pobreza extrema se incrementó en mayor medida en México (+7,8 p.p.), seguido de Panamá (+4,3 p.p.), la Argentina (+3,9 p.p.) y Costa Rica (+3,9 p.p.) (CEPAL, 2021b). Así, aunque el mayor repunte de la tasa de pobreza se produjo en la Argentina (hasta alcanzar el 38,8%), la mayor tasa de pobreza se alcanzó en México (50,6%), 11,8 p.p. más que en la Argentina, 29,5 p.p. más que en Panamá y 29,6 p.p. más que en Costa Rica.

Por otra parte, el mayor incremento de la pobreza extrema sí se produjo en México, que alcanzó también la mayor tasa de pobreza extrema (18,4%), 7,5 p.p. más que en Panamá, 10,3 p.p. más que en la Argentina y 12,9 p.p. más que en Costa Rica (CEPAL, 2021b). En ese contexto, mientras que los programas sociales empleados por la Argentina, Costa Rica y Panamá lograron disminuir la pobreza entre 1,8 p.p. y 3,6 p.p. y la pobreza extrema entre 1,1 p.p. y 4,5 p.p., la estrategia de México fue ineficaz, porque las reducciones fueron prácticamente inexistentes en las dos formas de pobreza (CEPAL, 2021b).

<sup>192</sup> Entre 2004 y 2018 el gasto social promedio, como porcentaje del PIB, de América Latina fue del 10%, el de Costa Rica del 10,3%, el de la Argentina del 10,8%, el de México fue del 8,5% y el de Panamá del 8,4% (véase el gráfico 55).

<sup>193</sup> El gasto social dedicado a financiar transferencias monetarias de emergencia entre 2019 y 2010, como porcentaje del PIB, fue del 0,42% en el caso mexicano, frente al 2,23% en el de la Argentina, el 1,27% en el de Costa Rica y el 1,18% en el de Panamá (CEPAL, 2021b).

<sup>194</sup> Menos 1 punto porcentual, del 17,5% al 16,5% (véanse los gráficos 86 y 87).

<sup>195</sup> Menos 3,7 p.p., del 45,2% al 41,5% (véanse los gráficos 86 y 87).

<sup>196</sup> Menos 5,1 p.p., del 19,7% al 14,6% (véanse los gráficos 86 y 87).

<sup>197</sup> Más 2,3 p.p., del 24,9% al 27,2% (véanse los gráficos 86 y 87).

<sup>198</sup> Menos 0,7 punto porcentual, del 4,1% al 3,5% (véanse los gráficos 88 y 89).

<sup>199</sup> Menos 2,4 p.p., del 13% al 10,6% (véanse los gráficos 88 y 89).

<sup>200</sup> Menos 2,6 p.p., del 9,2% al 6,6% (véanse los gráficos 88 y 89).

<sup>201</sup> Más 0,9 p.p., del 3,3% al 4,2% (véanse los gráficos 88 y 89).

### g) La movilidad descendente

Si entre 2002 y 2017 en América Latina se produjo un proceso de movilidad económica ascendente, relacionado con mejoras en las condiciones laborales, de los estratos de ingresos bajos a los estratos de ingresos medios, este proceso se interrumpió en 2019 y se revirtió en 2020. En 2020, como producto del COVID-19 y sus efectos, se produjo un retroceso de aproximadamente 12 años en la movilidad social en América Latina, porque más del 60% de la población volvió a formar parte de los estratos de ingreso bajos<sup>202</sup>, nivel que corresponde al que prevalecía en 2008 y que implicó un proceso de movilidad descendente para 32 millones de personas en 2020<sup>203</sup> (CEPAL, 2021b).

### h) La agudización de las desigualdades de género y de clase en el ámbito del cuidado

Ya entre 2008 y 2018 el tiempo invertido en tareas domésticas y trabajo de cuidado no remunerado por mujeres mexicanas de 15 años o más era el más intenso de los cuatro países con el 28,1% de las 24 horas del día, frente al 23,4% de las mujeres argentinas, el 21,3% de las costarricenses y el 17,1% de las panameñas (véase el gráfico 98). Al mismo tiempo, entre 2014 y 2017, mientras que en Costa Rica la carga de cuidados de las mujeres de 15 años y más afectaba fundamentalmente a aquellas situadas en los tres primeros deciles en hogares con menores de 5 y 12 años, en México esa carga se distribuía de manera bastante simétrica entre los hogares ubicados en los cinco quintiles de ingreso (véase el gráfico 103).

El COVID-19 ha repercutido en la agudización de este tipo de desigualdades y ha afectado sobre todo a los hogares más pobres, incrementando las cargas de trabajo femenino no remunerado, particularmente en el ámbito del cuidado, debido a la sobrecarga de responsabilidades de las mujeres en el ámbito doméstico, como producto del impacto en la salud de los integrantes de las familias y de los nuevos requerimientos educativos generados por las políticas de distanciamiento social y de educación a distancia.

Estas estrategias educativas y la necesidad de realizar teletrabajo han generado una brecha digital muy marcada entre quienes cuentan con acceso a internet, que ha agravado las desigualdades entre distintos estratos de ingreso, afectando sobre todo a los tres primeros quintiles de ingreso. De igual forma, se ha evidenciado una brecha horizontal entre la Argentina, Costa Rica y México que es sumamente negativa en el caso mexicano porque en 2018 las carencias de acceso a internet en los hogares del quintil IV equivalían a las del quintil I de Costa Rica y las del quintil V de México eran mayores a las del quintil II de la Argentina y Costa Rica<sup>204</sup> (CEPAL, 2021b).

---

<sup>202</sup> En 2002 en América Latina la población con bajos ingresos (que incluye a la población en situación de pobreza y pobreza extrema y con ingreso bajo por encima de la línea de pobreza) representaba el 70,9% del total. Para 2018 ese porcentaje se había reducido al 55,6%, pero para 2020 había regresado a un nivel semejante al de 2008 (el 60,3% en 2008 en comparación con el 60,7% en 2020). De manera concomitante, la población con ingresos medios (que incluye a la población con ingreso medio-bajo, medio-intermedio y medio alto) se redujo en 2020 (37%) a niveles de 2008 (36,6%), lo que equivale a un retroceso de 12 años (CEPAL, 2021b).

<sup>203</sup> Que incluyó un incremento de 8 millones de personas en situación de pobreza extrema y 14 millones en situación de pobreza (CEPAL, 2021b).

<sup>204</sup> Las carencias de acceso a internet en México afectaban en 2018 al 35,6% de los hogares del quintil IV, cifra equivalente al 34,8% de los hogares del quintil I de Costa Rica. Por otra parte, en dicho año esas carencias afectaban al 18,4% de los hogares del quintil V de México, cifra equivalente al 17,2% de los hogares del quintil II de Costa Rica y superior al porcentaje de hogares con carencias en el quintil II en la Argentina (11,2%) (CEPAL, 2021b).

## **IV. Brechas de bienestar estructurales en México, a partir de la perspectiva de la nueva ruralidad**

En este capítulo se exploran las brechas de bienestar ligadas a la ruralidad en México, para lo que se abordan las brechas relacionadas con la ruralidad tradicional y las brechas emergentes que se relacionan con la nueva ruralidad. En el primer caso, los aspectos fundamentales que se analizan son los grados de marginación a escala estatal y municipal y situar en ese contexto la situación de las localidades indígenas. Posteriormente se analizan las brechas de pobreza y pobreza extrema que prevalecen entre la población indígena y no indígena, así como las brechas en el acceso a derechos y servicios sociales en seis ámbitos: educación, salud, seguridad social, alimentación, vivienda y servicios básicos de la vivienda.

En el segundo caso, en una primera sección se analiza desde una perspectiva general el auge de la actividad agroindustrial durante la segunda década del presente siglo en algunas entidades federativas de México, se revisa la manera en que este proceso se inscribe en la transformación del mundo rural tradicional y se muestra cómo impacta tanto en el ámbito laboral como en las brechas de pobreza en los ámbitos rural y urbano y en el comportamiento de la pobreza y la pobreza extrema rural. Se presentan algunas de las transformaciones sociales más significativas relacionadas con las características de los empleos generados por la agroindustria de exportación y en la reducción de las brechas de ingreso entre los ámbitos rural y urbano. Se aborda el proceso de urbanización de las zonas rurales, la mayor complejidad de la estructura del empleo y su impacto en la estructura salarial, en las condiciones de vida de los jornaleros agrícolas y la continuidad de importantes brechas de bienestar en el ámbito de la vivienda, los servicios básicos y los servicios sociales.

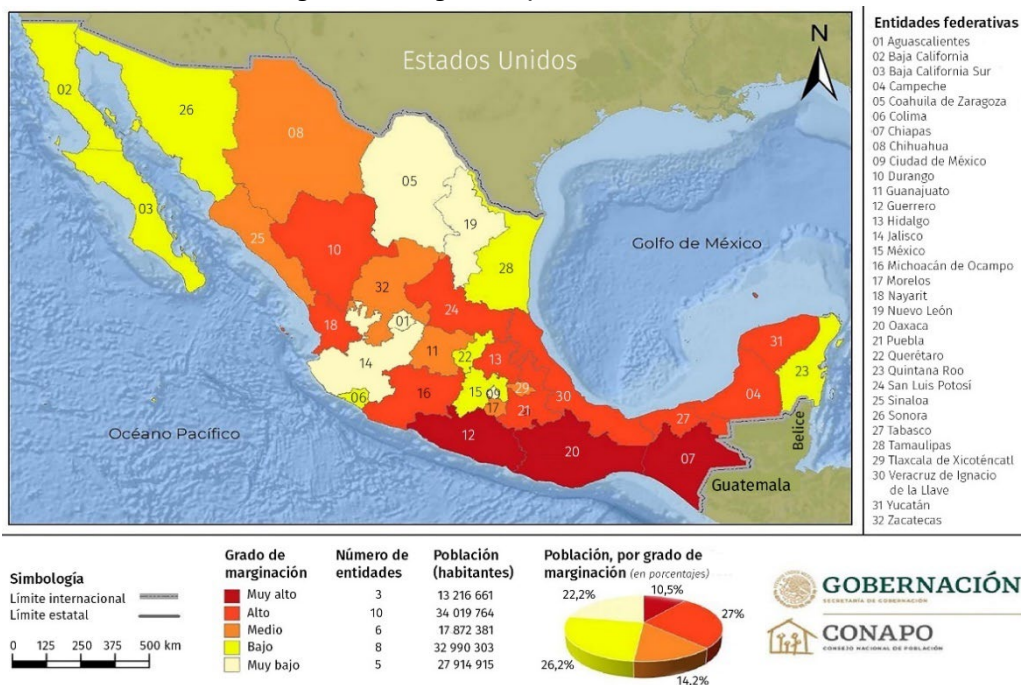
En la segunda sección se analiza a profundidad el impacto de la agroindustria aguacatera orientada a la exportación en las brechas de bienestar en el estado de Michoacán, una entidad con una larga tradición agrícola y donde el peso de estas nuevas formas de producción es muy significativo. Se aborda la permanencia de algunas formas de pobreza y la emergencia de nuevas brechas estructurales que dividen a la sociedad entre aquellos con recursos económicos y con acceso a derechos socioeconómicos y quienes carecen de ellos. Se pondera el impacto de los nuevos cultivos de exportación y en particular del aguacate en la economía y el territorio de esa entidad, que borran los

límites entre lo urbano y lo rural basados en la visión tradicional de lo rural. Se adopta una perspectiva teórica que enfatiza no solo el carácter exportador de la agricultura sino la adopción de un modelo de economía de enclave, enmarcado en cadenas de valor global, de carácter extractivista. Esto permite subrayar brechas estructurales y de acceso a derechos fundamentales<sup>205</sup> generadas en el marco de la nueva ruralidad.

### A. La ruralidad tradicional

Los datos más recientes del índice de marginación<sup>206</sup> por entidad federativa muestran que Guerrero, Chiapas y Oaxaca son los estados con grado de marginación muy alto. En estos tres estados habita el 10,5% de la población nacional, con poco más de 13,2 millones de personas. Diez estados presentan altos índices de marginación, en ellos residen más de 34 millones de personas, el 27% de la población. Seis estados tienen índices medios de marginación, en conjunto incluyen a casi 17,9 millones de personas, el 14,2% de la población. Ocho estados presentan índices bajos de marginación; en ellos residen casi 33 millones de personas, el 26,2% de la población nacional. Finalmente, cinco entidades presentan muy baja marginación: Nuevo León, Ciudad de México, Coahuila, Aguascalientes y Jalisco, en donde residen casi 28 millones de personas, es decir, el 22,2% de la población nacional (véase el mapa 2).

**Mapa 2**  
México: grado de marginación por entidad federativa, 2020



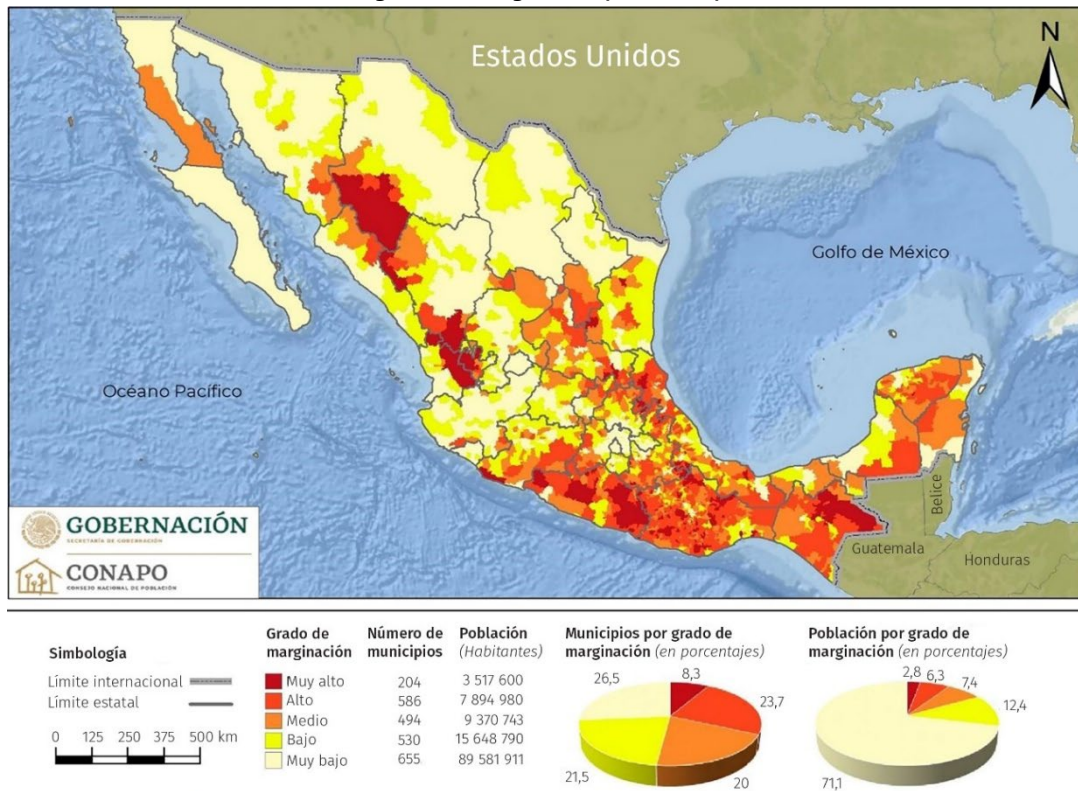
Fuente: Consejo Nacional de Población (CONAPO), "Índices de marginación 2020", mapa 1, 2020 [en línea] <https://www.gob.mx/conapo/documentos/indices-de-marginacion-2020-284372>.

<sup>205</sup> Derecho al trabajo, acceso a los servicios de salud, derecho a la educación, a la alimentación nutritiva y de calidad y a una vivienda digna.

<sup>206</sup> Este índice está compuesto por un gradiente de niveles de marginación: muy alta, alta, baja y muy baja, que son calculados utilizando 9 indicadores: porcentaje de la población analfabeta de 15 años o más; porcentaje de la población sin educación básica de 15 años y más; porcentaje de ocupantes de viviendas particulares sin drenaje ni sanitario; porcentaje de ocupantes en viviendas particulares sin energía eléctrica; porcentaje de ocupantes en viviendas particulares sin agua entubada; porcentaje de ocupantes en viviendas particulares con piso de tierra; porcentaje de ocupantes en viviendas particulares con hacinamiento; porcentaje de la población en localidades con menos de 5.000 habitantes, y porcentaje de la población ocupada con ingresos hasta dos salarios mínimos (CONAPO, 2020).

En lo que corresponde al grado de marginación por municipio en 2020, los resultados son los siguientes: 204 municipios, el 8,3% del total, presentan muy alta marginación, donde residen aproximadamente 3,5 millones de personas, el 2,8% de la población nacional<sup>207</sup>. Por otra parte, 586 municipios presentan altos grados de marginación, el 23,7% del total, en donde viven casi 7,9 millones de personas, el 6,3% de la población. Los municipios que tienen un grado de marginación medio son 494 (20% del total), casi 9,4 millones de personas, el 7,4% de la población, habita en ellos. El 21,5% de los municipios (530) tienen bajos niveles de marginación y en ellos reside el 12,4% de los habitantes de México, aproximadamente 15,6 millones de habitantes. Finalmente, el 26,5% de los municipios tienen un grado de marginación muy bajo, en ellos habita el 71,1% de la población, aproximadamente 89,6 millones<sup>208</sup> (véase el mapa 3).

**Mapa 3**  
**México: grado de marginación por municipio, 2020**



Fuente: Consejo Nacional de Población (CONAPO), "Índices de marginación 2020", mapa 2, 2020 [en línea] <https://www.gob.mx/conapo/documentos/indices-de-marginacion-2020-284372>.

Sin duda la información proporcionada por CONAPO es muy valiosa, pero algo muy evidente es que el porcentaje de la población que en 2020 residía en municipios con niveles muy altos, altos y medios de marginación (18,5%) está incluido en el porcentaje de localidades con 2.500 habitantes o menos que en 2020 representan el 21% de la población total (INEGI, 2021c). Algo que no debe desdeñarse es que

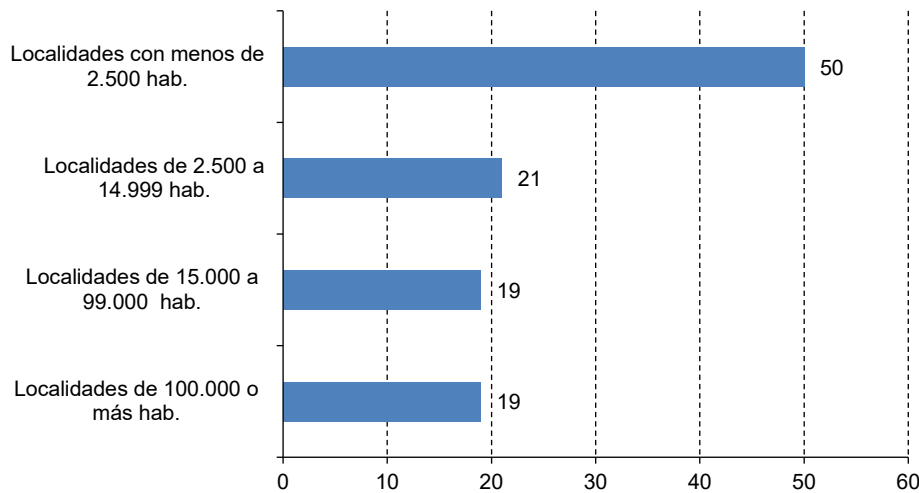
<sup>207</sup> Los municipios de México con las peores condiciones sociales y económicas son: Batopilas de Manuel Gómez Morán (Chihuahua); Mezquital (Durango); Del Nayar (Nayarit); Mezquitic (Jalisco); Cochoapa el Grande (Guerrero); Sitalá (Chiapas); Carichí (Chihuahua); Urique (Chihuahua); Balleza (Chihuahua) y Chalchihuitán (Chiapas) (CONAPO, 2020).

<sup>208</sup> Los diez municipios con las mejores condiciones sociales se ubican en el centro y el norte. La alcaldía Benito Juárez de la Ciudad de México es la mejor posicionada, seguida por San Pedro Garza García (Nuevo León); San Nicolás de los Garza (Nuevo León); Alcaldía Cuauhtémoc (Ciudad de México); Apodaca (Nuevo León); Alcaldía Miguel Hidalgo (Ciudad de México); Chihuahua (Chihuahua); Coacalco de Berriozábal (Estado de México); Corregidora (Querétaro) y Alcaldía Coyoacán (Ciudad de México).

las localidades indígenas sí se ubican en los municipios con niveles muy altos y altos de marginación y su situación sí corresponde a los criterios de ruralidad establecidos por el INEGI.

De acuerdo con el CENSO de 2020, al menos el 6% de la población total (7.364.645 personas de 3 años o más) habla alguna lengua indígena, mientras que de acuerdo con la CONAPO, el 9,1% de la población se ubica en poblaciones con niveles altos o muy altos de marginación (INEGI, 2020a; CONAPO, 2020). De acuerdo con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL, 2019) el 71% de la población indígena reside en localidades de hasta 14.999 habitantes, 19% reside en localidades medianas<sup>209</sup> y el resto en localidades grandes (100.000 habitantes y más)<sup>210</sup>.

**Gráfico 114**  
México: distribución de la población indígena por tamaño de localidad, 2018  
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), "Medición de la pobreza – Pobreza en la población indígena", 2021b [en línea] [https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza\\_Indigena.aspx](https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza_Indigena.aspx).

De acuerdo con el INEGI (2020a), los estados con mayor población de 3 años y más hablantes de lengua indígena en 2020 son Oaxaca (31,2% de su población), Chiapas (28,2% de su población), Yucatán (23,7% de su población), Guerrero (15,5% de su población), Hidalgo (12,3% de su población), Quintana Roo (11,7% de su población) y Campeche (10,4% de su población). No sorprende que Guerrero, Oaxaca y Chiapas fueran considerados en 2020 como entidades con muy altos niveles de marginación y Yucatán, Hidalgo, Quintana Roo y Campeche como entidades con altos niveles de marginación (véase el mapa 2).

## B. Las brechas de pobreza y bienestar entre la población indígena y no indígena

De acuerdo con el Instituto Nacional de los Pueblos indígenas (INPI), se considera población indígena a "todas las personas que forman parte de un hogar donde el jefe o jefa del hogar, su cónyuge o alguno de los ascendientes declaró ser hablante de lengua indígena"; también se incluye a quienes declaran hablar una lengua indígena, aunque no formen parte de los hogares ya mencionados (CONEVAL, 2019).

<sup>209</sup> Entre 15.000 y 99.999 habitantes.

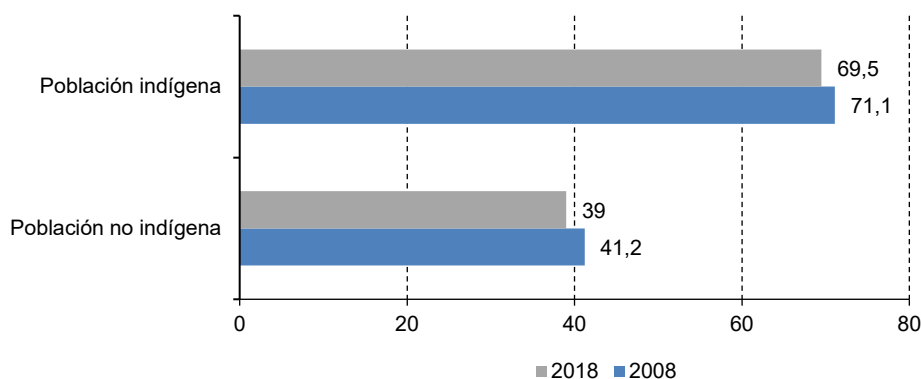
<sup>210</sup> De acuerdo con la FAO (2018), los indígenas representan el 10% de la población nacional y participan en el 22,9% de los núcleos agrarios y enfrentan mayores niveles de pobreza que los no indígenas. Así, en el extremo más pobre y marginal de la ruralidad se ubican las comunidades indígenas.



La Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, hoy INPI, estimó en 2015 que la población indígena representaba el 10,1% de la población. Esta estimación ha sido corregida por el INEGI (2020a) y los estados con mayor número de población de lengua indígena son Oaxaca (31,2%), Chiapas (28,2%), Yucatán (23,7%), Guerrero (15,5%) e Hidalgo (12,3%) (INEGI, 2020a). A esta población se suma la población afrodescendiente que es de 2.576.213 personas y que representa el 2% de la población, el 45,1% de esta población se reparte entre los estados de Guerrero (8,6%), Oaxaca (4,7%), Baja California Sur (3,3%), Yucatán (3%), Quintana Roo (2,8%), Veracruz (2,7%), Campeche (2,1%), Ciudad de México (2%), San Luis Potosí (2%) y Morelos (1,9%) (INEGI, 2020a).

La información proporcionada por el CONEVAL (2021a) permite calcular las brechas de pobreza, pobreza extrema, población con ingreso inferior a la línea de pobreza por ingresos y a la línea de pobreza extrema por ingresos, como brechas en términos de rezago educativo, acceso a servicios de salud, a la seguridad social, a la alimentación, a servicios básicos en la vivienda, como en lo que corresponde a la calidad y espacios de la vivienda. De acuerdo con el CONEVAL (2021a), en 2018 en México el 69,5% de la población indígena estaba en situación de pobreza<sup>211</sup>, frente al 39% de la población no indígena<sup>212</sup>, lo que implica una brecha de 30,5 p.p. que desfavorece a la población indígena. Por otra parte, como puede apreciarse en el gráfico 115, entre 2008 y 2018 la situación desfavorable en la que se sitúa dicha población ha variado muy poco ya que la pobreza se redujo solo 2,2 p.p., pero la brecha con respecto a la población indígena aumentó ligeramente<sup>213</sup>.

**Gráfico 115**  
México: población en situación de pobreza, 2008-2018  
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), "Medición de la pobreza – Pobreza en la población indígena", 2021b [en línea] [https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza\\_Indigena.aspx](https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza_Indigena.aspx).

Por lo que hace a la pobreza extrema, en 2018 el 27,9% de la población indígena<sup>214</sup> se encontraba en esa condición frente al 5,3% de la población no indígena<sup>215</sup>, nuevamente la brecha entre estas dos poblaciones es muy significativa en este ámbito, 22,6 p.p. Sin embargo, en el caso de la pobreza extrema de la población indígena sí hubo reducciones significativas, ya que disminuyó 3,1 p.p. y también lo hizo la brecha con respecto a la población no indígena que se estrechó en 2,3 p.p. (véase el gráfico 116). Por otra parte, en los gráficos 117 y 118 se muestra cómo de manera sistemática existen brechas importantes en los indicadores de carencia social entre la población indígena y no indígena. Se puede apreciar una cierta mejoría entre 2008 y 2018 en las condiciones de vida de ambas poblaciones, en

<sup>211</sup> 8,4 millones de personas (CONEVAL, 2021).

<sup>212</sup> 44,1 millones de personas (CONEVAL, 2021).

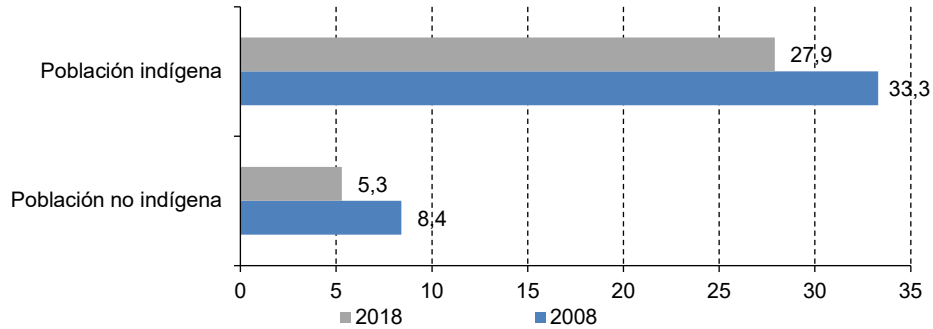
<sup>213</sup> De 29,9 p.p. en 2008 a 30,5 p.p. en 2018.

<sup>214</sup> 3,4 millones de personas (CONEVAL, 2021).

<sup>215</sup> 5,9 millones de personas (CONEVAL, 2021).

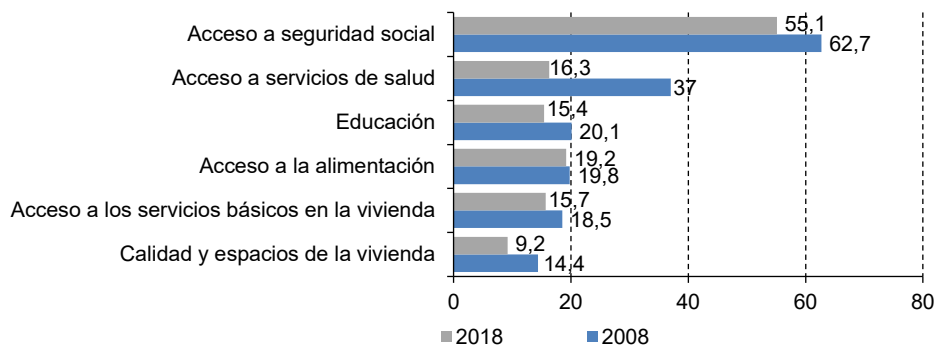
particular en el acceso a los servicios de salud, pero las brechas de bienestar desfavorables para la población indígena se mantuvieron de manera consistente a lo largo de esos años.

**Gráfico 116**  
**México: población en situación de pobreza extrema, 2008-2018**  
*(En porcentajes)*



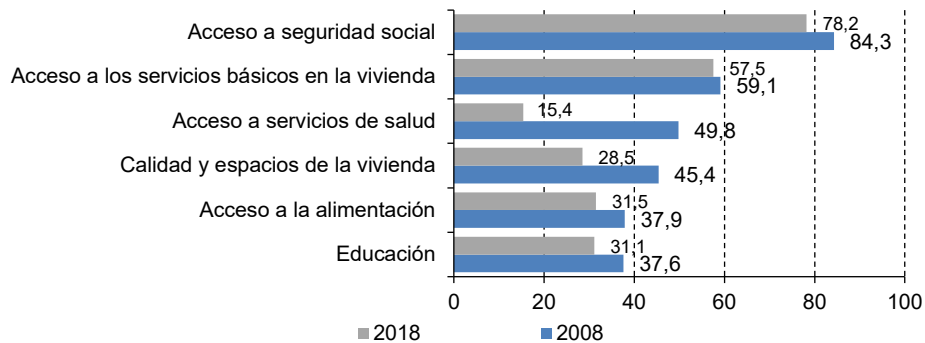
Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), "Medición de la pobreza – Pobreza en la población indígena", 2021b [en línea] [https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza\\_Indigena.aspx](https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza_Indigena.aspx).

**Gráfico 117**  
**México: indicadores de carencia social de la población no indígena, 2008-2018**  
*(En porcentajes)*



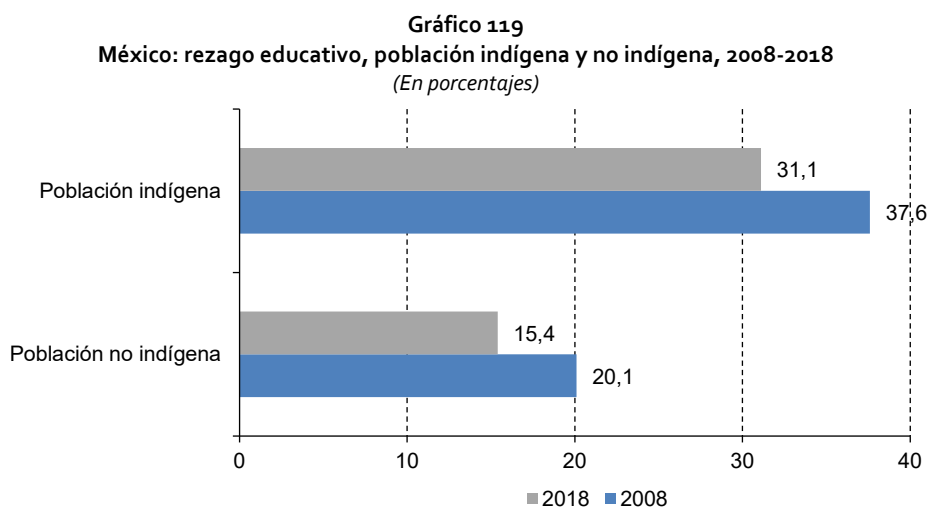
Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), "Medición de la pobreza – Pobreza en la población indígena", 2021b [en línea] [https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza\\_Indigena.aspx](https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza_Indigena.aspx).

**Gráfico 118**  
**México: indicadores de carencia social de la población indígena, 2008-2018**  
*(En porcentajes)*

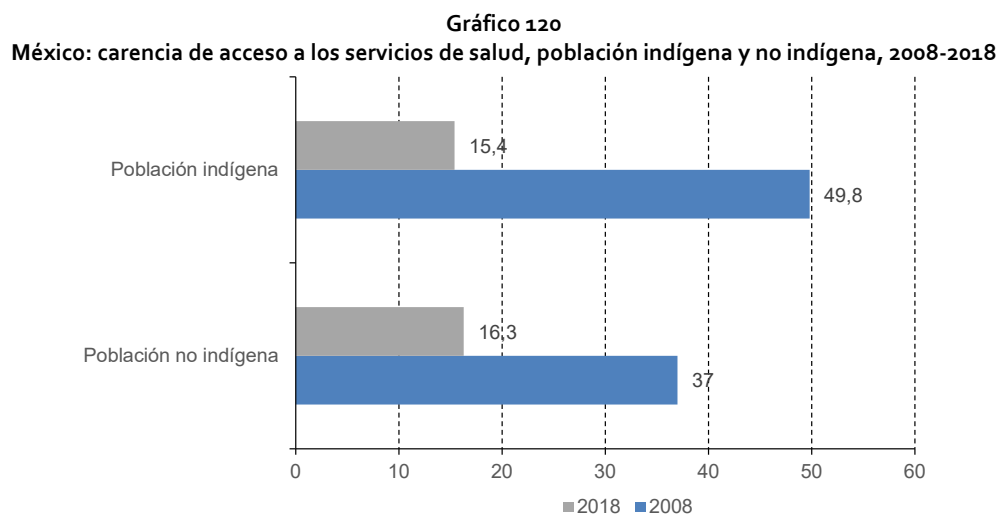


Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), "Medición de la pobreza – Pobreza en la población indígena", 2021b [en línea] [https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza\\_Indigena.aspx](https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza_Indigena.aspx).

En el gráfico 119 se muestra las brechas en el rezago educativo entre la población indígena y no indígena y su evolución entre 2008 y 2018. Como puede apreciarse, en ambos casos se redujo dicho rezago, particularmente en el caso de la población indígena en la que disminuyó del 20,1% en 2008 al 15,7% en 2018<sup>216</sup>. Sin embargo, la brecha entre las dos poblaciones se redujo solo en 1,8 p.p. En el gráfico 120 se muestran las brechas en la carencia de servicios de salud entre las dos poblaciones y su cambio entre 2008 y 2018. Este es sin duda el ámbito donde, en materia de cobertura, la reducción de las carencias fue más notable para las dos poblaciones y también donde la brecha entre ellas sufrió un cambio más dramático.



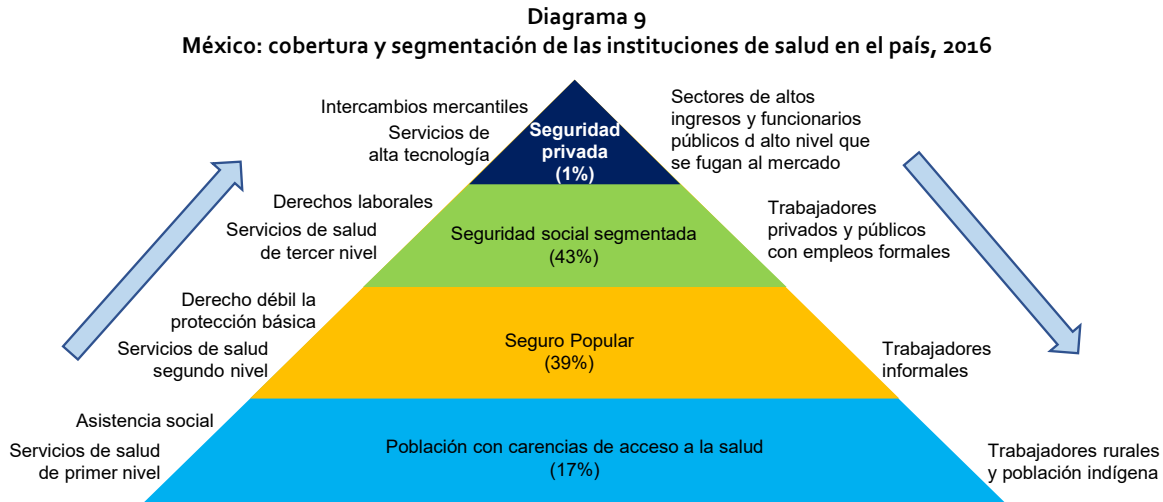
Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), "Medición de la pobreza – Pobreza en la población indígena", 2021b [en línea] [https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza\\_Indigena.aspx](https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza_Indigena.aspx).



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), "Medición de la pobreza – Pobreza en la población indígena", 2021b [en línea] [https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza\\_Indigena.aspx](https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza_Indigena.aspx).

<sup>216</sup> En 2008 4,5 millones de indígenas sufrían rezago educativo. Para 2018 esa cantidad pasó a 3,7 millones. En el caso de la población no indígena la reducción fue de 20 millones a 17,4 millones (CONEVAL, 2021b).

En el caso de la población indígena, la carencia de acceso a servicios de salud se redujo del 49,8% al 15,4% en esos diez años, más de 34 p.p. En el de la población no indígena la reducción fue también importante pero menor, solo 20,7 p.p. Esas trayectorias explican que la brecha en el acceso a los servicios de salud entre las dos poblaciones no solo cayó de manera muy importante, sino que ahora favorece a la población indígena en 0,9 p.p.<sup>217</sup> Sin embargo, la visión que proyectan estos datos debe matizarse porque la afiliación nominal al Seguro Popular no implicó necesariamente un acceso efectivo a los servicios de salud.



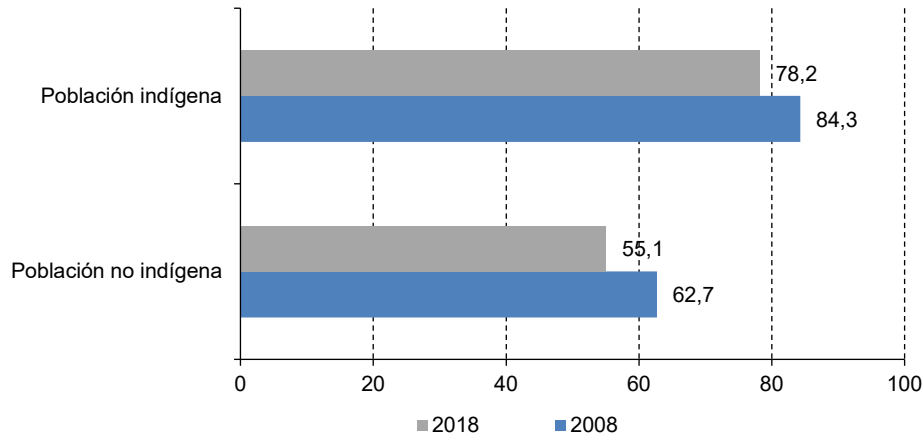
Fuente: Elaboración propia, sobre la base de C. Barba, "El régimen de bienestar mexicano: inercias, transformaciones y desafíos", *series Estudios y Perspectivas*, N° 191, México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) [en línea] [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46960/1/S2100333\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46960/1/S2100333_es.pdf).

Además, aún hay brechas muy notables de calidad entre los servicios ofrecidos por las unidades de atención primaria que se establecen en las pequeñas poblaciones y los servicios de segundo y tercer nivel que tienden a concentrarse en las zonas metropolitanas. En el gráfico 121 se muestra la gran fragmentación del sistema de salud mexicano hacia 2016 y la profunda segmentación social que genera. Se presentan las brechas en las carencias de acceso a la seguridad social entre la población indígena y no indígena y sus cambios entre 2008 y 2018. En ambos casos en esos diez años ese agudo rezago se redujo en solo 6,1 p.p. para la población indígena y 7,6 p.p. para la población no indígena. Además, las brechas entre los dos grupos se ampliaron en 1,5 p.p. En el caso del acceso a la seguridad social, las carencias son muy notables para las dos poblaciones, pero son más agudas para los indígenas e indican grandes brechas de calidad en el acceso a la salud<sup>218</sup>.

<sup>217</sup> En 2008 alrededor de 5,9 millones de indígenas carecían de acceso a los servicios de salud. Para 2018 esa cifra pasó a solo 1,9 millones. En el caso de la población no indígena la reducción fue de 36,9 millones a 18,4 millones (CONEVAL, 2021b).

<sup>218</sup> En 2008 10 millones de indígenas carecían de acceso a la seguridad social. Para 2018 esa cantidad se redujo a 9,4 millones. En el caso de la población no indígena no se registró ninguna reducción y 62,5 millones siguieron sufriendo esa carencia (CONEVAL, 2021b).

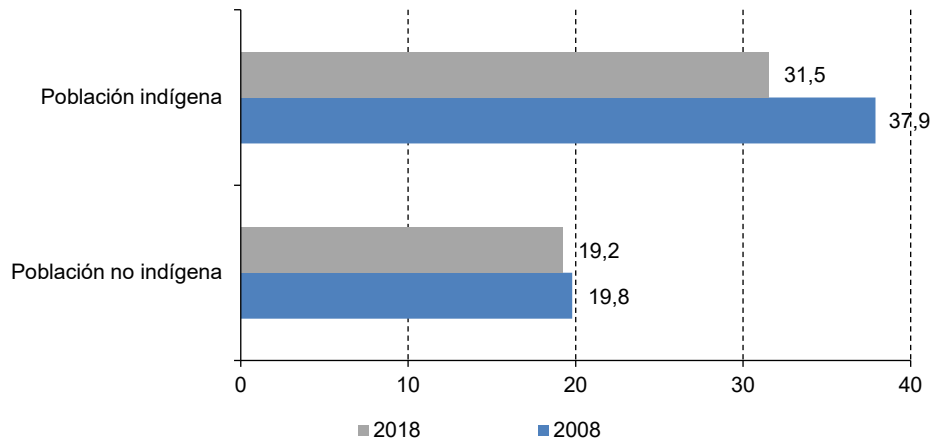
**Gráfico 121**  
**México: carencia de acceso a la seguridad social, población indígena y no indígena, 2008-2018**  
*(En porcentajes)*



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), "Medición de la pobreza – Pobreza en la población indígena", 2021b [en línea] [https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza\\_Indigena.aspx](https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza_Indigena.aspx).

En el gráfico 122 se confirman los esfuerzos que hicieron los gobiernos previos al actual para garantizar mínimos de bienestar a los más pobres, en materia de educación, salud y, en este caso, de alimentación. Como se puede apreciar, en el período analizado la brecha entre las dos poblaciones tendió a reducirse porque la situación de la población indígena mejoró, mientras que la de la población no indígena se estancó. En el primer caso la reducción fue de 6,4 p.p. y en el segundo de solo 0,6 p.p., pero estas tendencias no implicaron un cambio profundo en la carencia de acceso a la alimentación de la población indígena porque continuó afectando a 3 de cada 10 personas, frente a 2 de cada 10 de la población no indígena<sup>219</sup>.

**Gráfico 122**  
**México: carencia de acceso a la alimentación, población indígena y no indígena, 2008-2018**  
*(En porcentajes)*

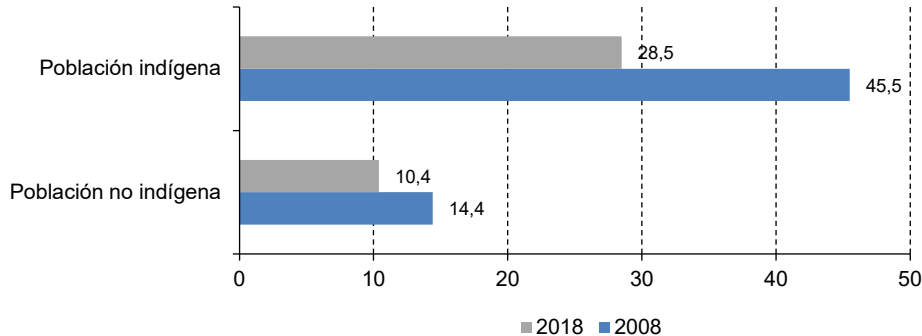


Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), "Medición de la pobreza – Pobreza en la población indígena", 2021b [en línea] [https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza\\_Indigena.aspx](https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza_Indigena.aspx).

<sup>219</sup> En 2008, 4,5 millones de indígenas sufrían carencia de acceso a la alimentación. Para 2018 esa cantidad pasó a 3,8 millones. En el caso de la población no indígena hubo un repunte muy significativo en términos absolutos, de 19,7 millones a 21,7 millones. Eso implica que 1 millón de personas más, no indígenas, sufrieron esa carencia en esos 10 años (CONEVAL, 2021b).

En el gráfico 123 se muestran los esfuerzos para garantizar mínimos de bienestar a los más pobres en el período analizado, durante el cual la brecha en la carencia de calidad y espacios de la vivienda entre las dos poblaciones también tendió a reducirse, de 30,9 p.p. en 2008 a solo 18,1 p.p. en 2018. En ambos casos la situación de la vivienda mejoró, de manera que 2 millones de indígenas dejaron de sufrir esa carencia y 3,9 millones de no indígenas también (CONEVAL, 2021c). Sin embargo, en 2018 todavía el 28,5% de la población indígena sufría esa carencia y el 10,4% de la población no indígena la experimentaba por igual<sup>220</sup>.

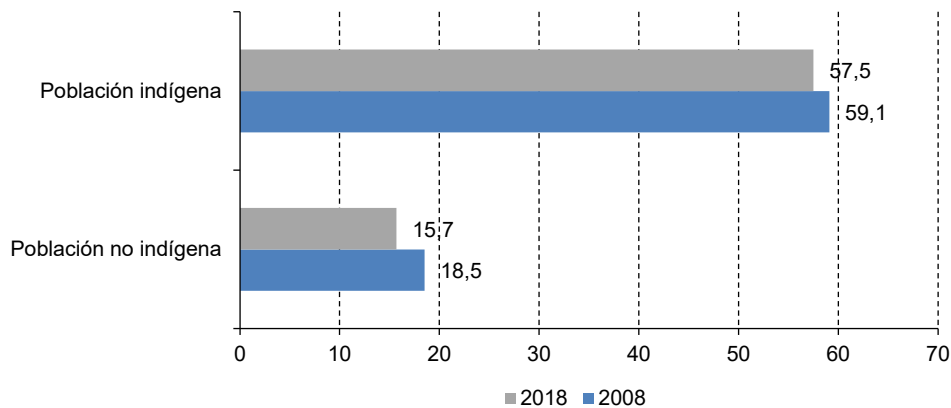
**Gráfico 123**  
México: carencia de calidad y espacios de la vivienda, población indígena y no indígena, 2008-2018  
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), "Medición de la pobreza – Pobreza en la población indígena", 2021b [en línea] [https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza\\_Indigena.aspx](https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza_Indigena.aspx).

Finalmente, en el gráfico 124 se muestra que entre 2008 y 2018 no hubo una mejoría significativa en el acceso a los servicios básicos de la vivienda de la población indígena. La carencia se redujo solo 1,4 p.p. y en números absolutos la reducción fue mínima<sup>221</sup>, el porcentaje de población indígena con esta carencia continuó siendo extremadamente alto (57,5%) y la brecha frente a la población no indígena creció de 40,6 p.p. a 41,8 p.p.

**Gráfico 124**  
México: carencia de acceso a servicios básicos de la vivienda, población indígena y no indígena, 2008-2018  
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), "Medición de la pobreza – Pobreza en la población indígena", 2021b [en línea] [https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza\\_Indigena.aspx](https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza_Indigena.aspx).

<sup>220</sup> 3,4 millones de indígenas y 10,4 millones de no indígenas (CONEVAL, 2021b).

<sup>221</sup> De 7 millones a 6,9 millones en diez años. Tampoco hubo una reducción significativa en términos absolutos en el caso de la población no indígena, que pasó de 18,5 millones a 17,8 millones (CONEVAL, 2021b).

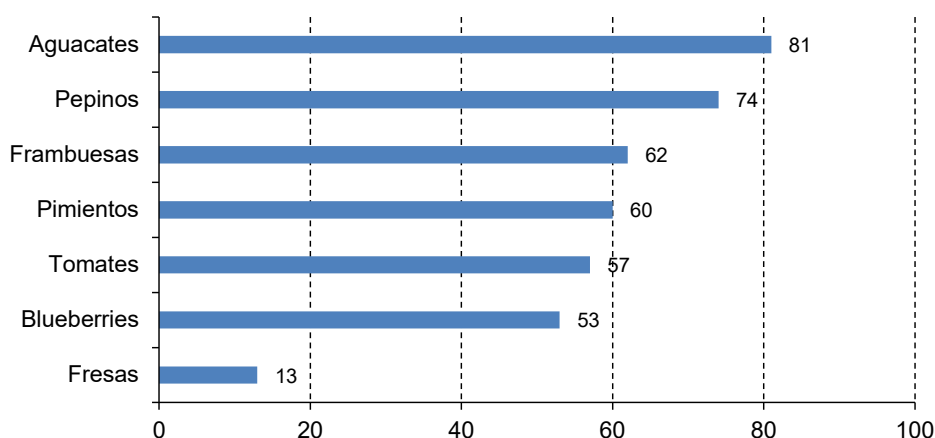
## C. La nueva ruralidad: las agroindustrias y los jornaleros agrícolas

Corresponde ahora profundizar en una escala distinta de brechas verticales, las brechas emergentes que se relacionan con la nueva ruralidad mexicana, para lo que se ha optado por utilizar un análisis de caso muy representativo, tanto en lo que corresponde al auge de la agroindustria basada en cultivos de exportación, como en las condiciones laborales, el acceso a la protección social y el surgimiento de nuevas formas de desigualdad social que experimentan los jornaleros agrícolas. En México, después de la reforma constitucional de 1992, que permitió a los ejidatarios y comuneros<sup>222</sup> vender o arrendar<sup>223</sup> sus tierras, dio inicio un importante proceso de privatización y modernización agrícola en México. Desde mediados de los años noventa la inversión extranjera en el ámbito rural creció en gran manera e impulsó una agricultura de alta productividad, orientada a la exportación, basada en cultivos en la mejor tierra de riego e intensivos en mano de obra.

La agricultura de exportación mexicana está dominada por grandes agroindustrias en las que el capital norteamericano es dominante. Desde 2008 se produjo un *boom* de las exportaciones de bienes agrícolas comerciales mexicanos y en 2020 México exportaba el 51% de las frutas y verduras importadas por los Estados Unidos y algunos productos alcanzaban porcentajes que fluctuaban entre el 53% y el 81% de las importaciones norteamericanas de bienes agrícolas de consumo (Escobar, 2020; Escobar, Martin y Stabridis, 2019).

Como se puede apreciar en el gráfico 125, las importaciones de bienes agrícolas comerciales tienen una importante participación de productos mexicanos. Destaca sobre todos esos bienes la importación de aguacates que entre 2020 y 2015 alcanzaban el 81% del total, pero también es notable la importación de otros como pepinos, frambuesas, pimientos, tomates y *blueberries* cuya participación fluctúa entre el 53% y el 74%. La nueva agricultura de exportación mexicana se caracteriza por una creciente vinculación entre el campo y la ciudad y la participación del primero en cadenas de valor globales, así como el surgimiento de nuevos actores cuyas formas de vida son diferentes a las que caracterizaban a los actores agrarios tradicionales.

**Gráfico 125**  
Estados Unidos: cuota de importaciones de bienes agrícolas comerciales mexicanos, 2010-2015  
(En porcentajes)



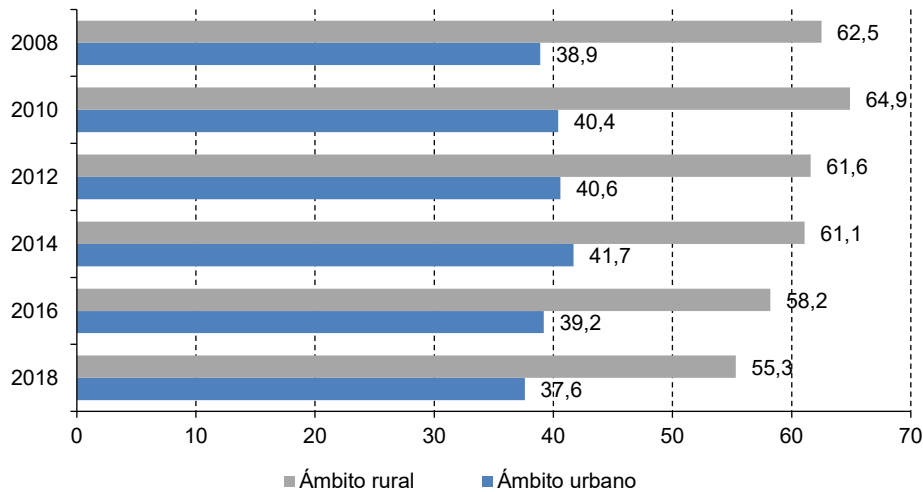
Fuente: Elaboración propia, sobre la base de A. Escobar, P. Martin y O. Stabridis, *Farm Labor and Mexico's Export Produce Industry*, Wilson Center/Mexico Institute, 2019 [en línea] <https://ahifores.com/wp-content/uploads/2021/04/Farm-Labor-and-Mexicos-Produce-Industry.pdf>.

<sup>222</sup> El ejido fue un sistema de distribución y posesión de la tierra establecido por la Ley Agraria de 1915, se refiere a un terreno indiviso que no se puede vender ni heredar porque pertenece a grupos de campesinos para ser explotada colectivamente, denominados ejidatarios, se institucionalizó después de la Revolución mexicana y que consiste en otorgar un terreno a un grupo de personas para su explotación.

<sup>223</sup> Como ocurre en el caso de los comuneros.

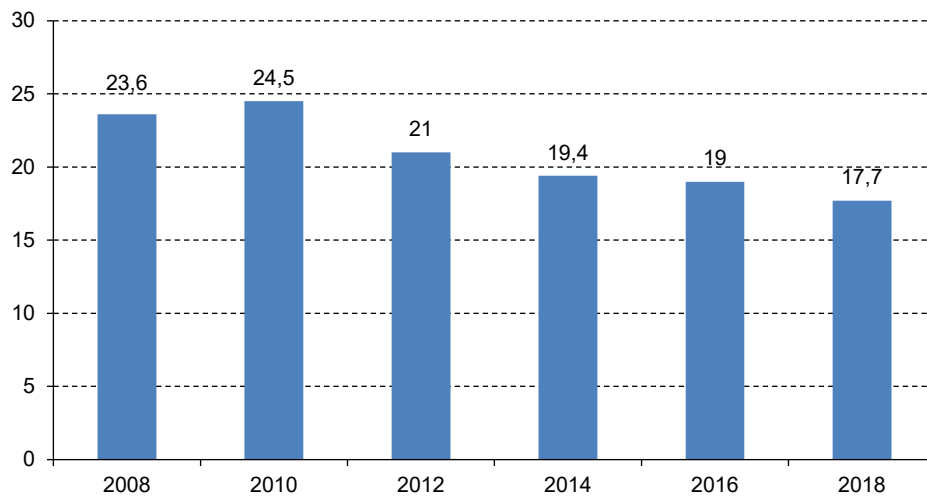
Entre los cambios socioeconómicos más importantes destaca el auge del trabajo asalariado agrícola, a pesar de una reducción de la población rural tradicional y de la población dedicada al trabajo agrícola, el trabajo asalariado ha sustituido el trabajo familiar realizado en pequeñas propiedades o parcelas. En una década el trabajo agrícola manual asalariado creció de 2,6 a 3,1 millones, en un contexto donde la PEA agrícola se redujo del 13% al 10% entre 2010 y 2020, y en el que el autoempleo y el trabajo sin paga disminuyeron en un 20%. De acuerdo con el CENSO de 2020 los trabajadores asalariados manuales rurales o jornaleros crecieron un 52% en 15 años y su número ascendía a 2,28 millones en 2020 (INEGI, 2020a; Escobar, 2019). En ese contexto se ha reducido la pobreza rural en México, del 62,5% en 2008 al 55,3% en 2018 (7,2 p.p.) y también la brecha entre la pobreza rural y urbana en ese mismo período en 5,9 p.p. (véanse los gráficos 126 y 127).

**Gráfico 126**  
México: población en situación de pobreza, según ámbito de residencia, 2008-2018  
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), "Pobreza rural en México", 2020b [en línea] [https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Documents/PATP/Pobreza\\_rural.pdf](https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Documents/PATP/Pobreza_rural.pdf).

**Gráfico 127**  
México: brecha de pobreza entre los ámbitos rural y urbano, 2008-2018  
(En puntos porcentuales)

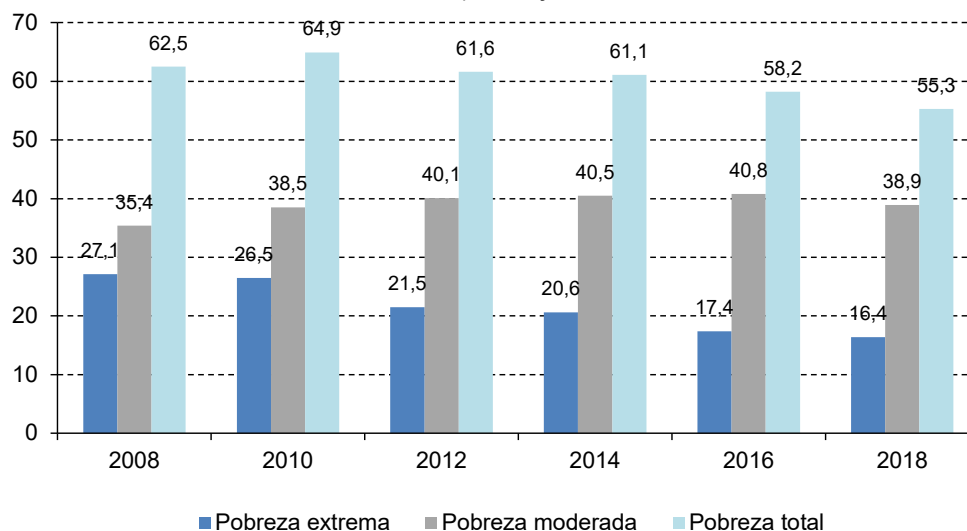


Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), "Pobreza rural en México", 2020b [en línea] [https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Documents/PATP/Pobreza\\_rural.pdf](https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Documents/PATP/Pobreza_rural.pdf).



Como puede apreciarse, a pesar de estas tendencias la brecha de la pobreza por ingresos entre los ámbitos rural y urbano todavía continúa siendo muy amplia. En el ámbito de la pobreza la reducción crucial ha sido la de la pobreza extrema<sup>224</sup>, que tiende a prevalecer en las localidades calificadas por el INEGI como rurales, porque la pobreza moderada<sup>225</sup> ha aumentado (véase el gráfico 128). Los cambios que han acompañado este auge agroindustrial son notables. Algunas nuevas tendencias son que el ingreso de las familias rurales depende cada vez más del trabajo asalariado, un porcentaje alto de estas familias tiene acceso a programas de transferencias monetarias<sup>226</sup> y un porcentaje alto recibe remesas de miembros de los hogares que migraron a los Estados Unidos. En consecuencia, la subsistencia de los hogares rurales más pobres descansa menos en el trabajo familiar sin pago (Escobar, 2020).

**Gráfico 128**  
México: pobreza rural, 2008-2018  
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), "Pobreza rural en México", 2020b [en línea] [https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Documents/PATP/Pobreza\\_rural.pdf](https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Documents/PATP/Pobreza_rural.pdf).

De acuerdo con Escobar, Martín y Stabridis (2019), quienes realizaron un estudio sobre las características del trabajo de los jornaleros en la agroindustria exportadora en México<sup>227</sup>, este tipo de trabajadores tienen una edad promedio de 32 años, cuentan con 7,2 años de educación en promedio y obtienen salarios dos o tres veces mayores que el salario mínimo; la mayoría son residentes locales, pero una proporción creciente de ellos y ellas son migrantes provenientes de los estados más pobres del país. El 90% paga impuestos y está registrado en el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), casi el doble del porcentaje que corresponde al conjunto de todos los trabajadores mexicanos. Sin embargo, estos autores reconocen que con frecuencia esa institución era incapaz de ofrecer los servicios de salud que ofrece a los trabajadores urbanos (Escobar, Martín y Stabridis, 2019).

En el gráfico 129 se muestran las principales fuentes de ingreso por habitante en el ámbito rural. Al comparar los datos con el ámbito urbano se observa que las brechas se han reducido. En el ámbito

<sup>224</sup> El CONEVAL (2018, pág. 11) la define como la "población que, aun al hacer uso de todo su ingreso en la compra de alimentos, no puede adquirir lo indispensable para tener una nutrición adecuada".

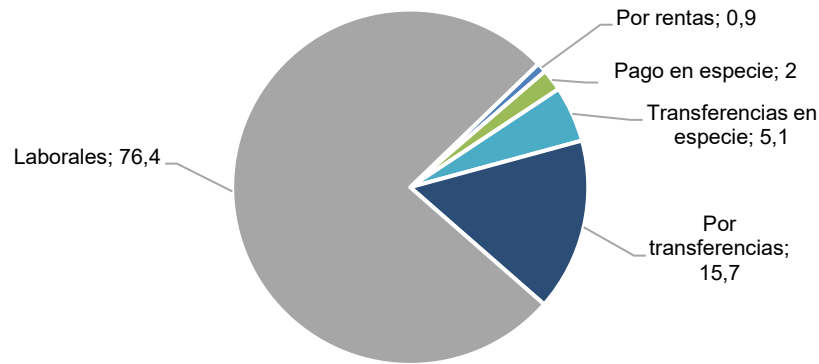
<sup>225</sup> Definida por CONEVAL (2018 y 2021a) como "aquella persona que siendo pobre, no es pobre extrema. La incidencia de pobreza moderada se obtiene al calcular la diferencia entre la incidencia de la población en pobreza menos la población en pobreza extrema".

<sup>226</sup> Como Progresa-Oportunidades y Prospera (vigente hasta 2018).

<sup>227</sup> Quienes entrevistaron a 3.065 jornaleros en el invierno de 2019 focalizándose en seis cultivos: tomates, pimientos, pepinos (en Sinaloa y Baja California), berries y aguacate (en Michoacán) y berries y vegetales en Jalisco (Escobar, Martín y Stabridis, 2019).

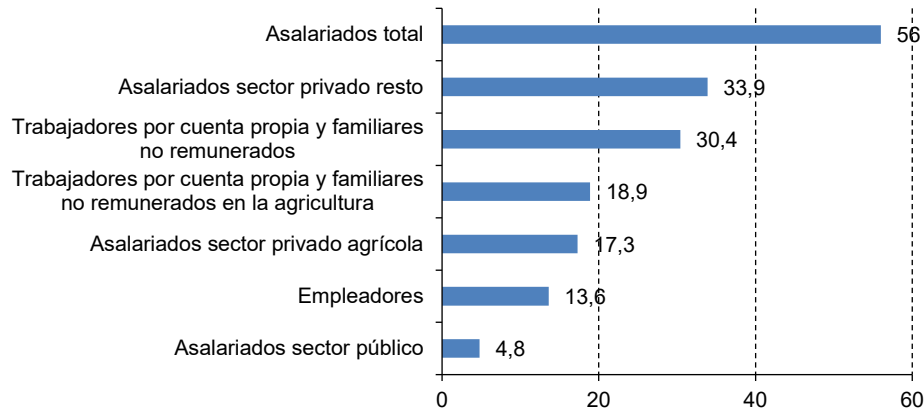
rural el 93% del ingreso corriente por habitante es monetario frente al 94,8% en el ámbito urbano. En ambos casos el ingreso laboral es predominante, el 76% en zonas rurales, el 80,7% en zonas urbanas, pero destaca el incremento del ingreso por transferencias, que en 2018 era de casi el 16% en el primer ámbito y solo el 13% en el segundo (CONEVAL, 2020b). Además, las áreas rurales se han urbanizado, muchos trabajos en las áreas rurales corresponden al sector servicios y el trabajo agrícola asalariado es solo una de las opciones disponibles (véase el gráfico 130). Por otra parte, aunque en las agroindustrias el trabajo masculino es dominante, la presencia de las mujeres en el ámbito laboral formal en las zonas rurales se ha incrementado significativamente (Escobar, 2020).

**Gráfico 129**  
**México: ingreso corriente total por habitante, por fuente de ingresos en el ámbito rural, 2018**  
*(En porcentajes)*



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), "Pobreza rural en México", 2020b [en línea] [https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Documents/PATP/Pobreza\\_rural.pdf](https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Documents/PATP/Pobreza_rural.pdf).

**Gráfico 130**  
**México: distribución de la población ocupada rural, por inserción laboral, 2018**  
*(En porcentajes)*



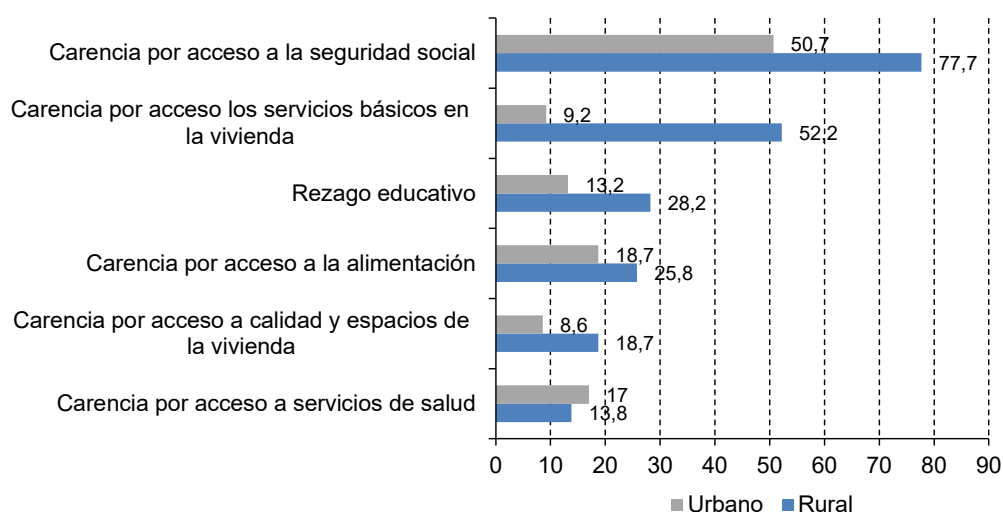
Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), CEPALSTAT, 2021 [base de datos en línea] <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html?lang=es>.

Escobar (2019 y 2021) sostiene que estos nuevos desarrollos han repercutido en que el desempleo rural se haya reducido de manera notable, los salarios agrícolas se hayan incrementado y se haya reducido la brecha entre el salario medio y el salario agrícola en los estados exportadores. Este autor señala que las prestaciones laborales de los jornaleros continúan siendo precarias, pero de acuerdo con estudios recientes, en el caso de quienes trabajan para grandes productores ha crecido la afiliación al IMSS y es notable el proceso de salarización y formalización del empleo en este ámbito, particularmente

para los trabajadores eventuales. Además, señala que cada vez es más común encontrar trabajadores urbanos en la agricultura.

En contraste con estas nuevas tendencias destaca la continuidad de peores condiciones de vida para quienes laboran en el sector agrícola informal, aquellos que trabajan para pequeños productores. Otro aspecto negativo que no ha sido modificado en el medio rural es que en muchos casos no se han reducido las brechas en el ámbito de la vivienda y los servicios básicos, ni se ha producido un incremento en la calidad de los servicios de salud a la que tienen acceso los trabajadores rurales y el acceso a guarderías públicas es insuficiente (Escobar, 2020). Estos aspectos negativos caracterizan a todo el ámbito rural, como se muestra en el gráfico 131.

**Gráfico 131**  
**México: carencias sociales según ámbito de residencia, 2018**  
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), gráfica 2.2, pág. 17, 2020a [en línea] [https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Documents/PATP/Pobreza\\_rural.pdf](https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Documents/PATP/Pobreza_rural.pdf).



## V. La nueva ruralidad y las brechas estructurales en el enclave aguacatero michoacano, un estudio de caso<sup>228</sup>

La agroindustria aguacatera ilustra el tipo de procesos de modernización agrícola iniciado en México a partir de la década de 1990. Los Estados Unidos importan el 81% de su consumo de aguacate de México y en 2016 las exportaciones mexicanas de este producto alcanzaban 2,2 billones de dólares, más que los tomates que tradicionalmente habían encabezado este rubro<sup>229</sup>. Por ello, en este documento se revisa cuidadosamente este caso para ilustrar el tipo de transformaciones socioeconómicas y en el bienestar social generadas por el modelo agroindustrial que se ha desplegado en el ámbito agrícola mexicano, que han modificado profundamente el gradiente de ruralidad de México. El caso de la zona aguacatera del estado de Michoacán es un ejemplo emblemático de las nuevas formas que adopta lo rural en México; se trata de un modelo de agricultura orientada a la exportación para la producción de alimentos, particularmente frutas frescas para los mercados internacionales.

En esta sección se problematiza la persistencia de ciertas formas de pobreza y la existencia de brechas estructurales que polarizan a la sociedad entre quienes tienen accesos efectivos a los recursos económicos y otros derechos socioeconómicos y quienes no los tienen, porque a pesar de la enorme generación de empleo, los avances y oportunidades que se abren para estos productos agrícolas de exportación, se pueden reconocer también las desigualdades que persisten en las regiones rurales-agrícolas de México. Esto forma parte de un problema general de distribución de recursos entre la población mundial y que se manifiesta de distinta manera en cada país y dentro de sus regiones.

Como ya ha sido analizado, entre 2000 y 2019 en los cuatro países latinoamericanos que se han comparado se ha registrado una reducción muy moderada de la desigualdad de ingreso. En México el índice de Gini estimado en la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto en los Hogares (ENIGH) para 2020 fue de 0,41, lo que significa que la concentración del ingreso es alta, pero ahora se encuentra en un nivel intermedio en términos mundiales. Sin embargo, en casi todos los estados mexicanos ocurre un salto

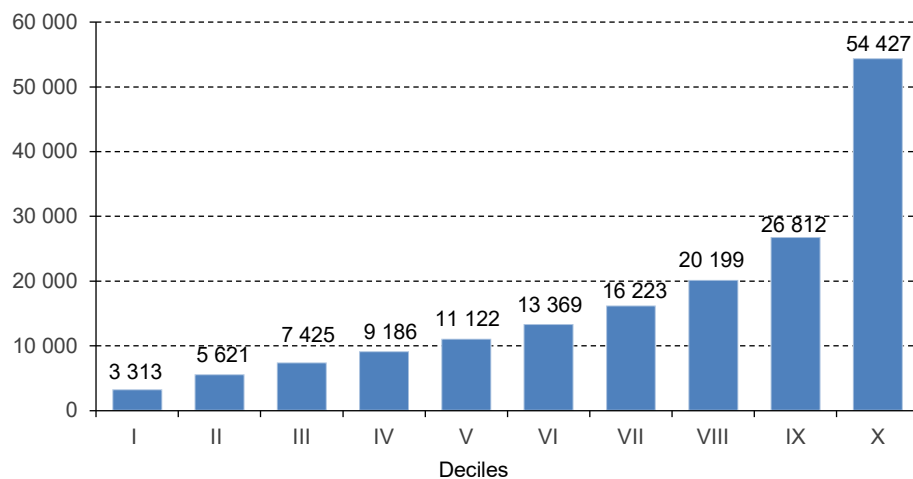
---

<sup>228</sup> Esta sección fue preparada por José Luis Saldaña.

<sup>229</sup> 1,5 billones de dólares es el monto que correspondía a las exportaciones de aguacate a los Estados Unidos.

formidable en el nivel de ingresos del decil IX al X, por lo que se infiere que hay una alta concentración de la riqueza en este último. En el gráfico 132 se observa que en 2020 los hogares del decil más bajo tienen un ingreso de poco más de 3.300 pesos, mientras que los del más alto presentaron ingresos mensuales promedio de más de 54.000 pesos, lo que implica que los hogares del decil X tienen un ingreso casi 17 veces mayor que los del decil I.

**Gráfico 132**  
Ingreso corriente mensual promedio de hogares en México, 2020  
(Estratificado en deciles)



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

En el estado de Michoacán la desigualdad en la distribución del ingreso parece ser más corta porque la diferencia entre hogares del decil más bajo y el más elevado es de poco más de 42.000 pesos, por lo que registra un coeficiente de Gini de 0,37. Sin embargo, es probable que esto no se deba a una redistribución de la riqueza más efectiva en este estado, sino a los escasos ingresos distribuidos, porque mucha de la riqueza generada no se queda en la zona, sino que se transfiere a las agroindustrias transnacionales a lo largo de la cadena de valor de los distintos productos agrícolas.

Michoacán tiene una herencia predominantemente agrícola y su peso sigue siendo relevante en la economía de muchas regiones del estado. El grueso de las exportaciones de este estado se encuentra en la agricultura, de donde destacan los frutos mercantizados bajo la etiqueta de *berries* (fresas, zaramoras, frambuesas, *blueberries*), los cítricos, el mango y el aguacate. Comunidades indígenas, municipios mestizos, rancherías y localidades de las más variadas configuraciones, dan paso a una multiplicidad de formas en las que se presenta la nueva ruralidad. Ante esta complejidad territorial, los límites conceptuales rígidos de lo rural y lo urbano se quiebran frente al orden global de agronegocios. Las ideas de lejanía, atraso, desolación e incomunicación, que en muchos casos forman parte del concepto de rural, no se cumplen ya en la mayoría de estos casos. Lo que sigue presente es el peso de las actividades agrícolas, que en Michoacán representan un 62,7% del total de las exportaciones, contrario a lo que sucede en el conjunto nacional, en donde la agricultura representa apenas el 3,7% de las mismas (INEGI, 2020a).

En este caso de estudio se observan interacciones y flujos dinámicos que ciertamente exigen superar la visión dicotómica urbano/rural para comprender las desigualdades que se presentan en la zona aguacatera. Se trata de un modelo que responde a la producción de frutas y verduras frescas para los países ricos. Aunque Escobar, Martín y Stabridis (2019) lo consideran como un modelo de agricultura orientada a la exportación, es conveniente conceptualizarlo también como un ejemplo de

una economía de enclave. Para estos autores, la industria de frutas y vegetales en América del Norte se está integrando cada vez más, por lo que Stanford (2001) llegó a la conclusión de que se trata de una integración binacional México-Estados Unidos. La perspectiva en este documento es un tanto distinta: se resaltan los aspectos de subordinación, dependencia y nuevas formas de extractivismo en las áreas rurales de México.

El cultivo de aguacate forma parte de una cadena de valor global en donde lo rural no es algo puramente local ni de contigüidades geográficas. Los procesos se encuentran subordinados a los intereses del capital nacional y transnacional, así como a los mercados estadounidenses. Al ser la producción de aguacate más costosa en Estados Unidos (económica y ecológicamente), se volcó la mirada hacia una región específica de Michoacán, en México. De tal forma, las plantas de aguacate que fueron modificadas genéticamente en California durante la primera mitad del siglo XX sirvieron como base a las experimentaciones de los cultivos, inicialmente en el municipio de Uruapan, Michoacán, a partir de 1970. Posteriormente, llegaron las grandes transnacionales comercializadoras de productos alimenticios, que instalaron sus agroindustrias aprovechando las (des)ventajas de esta región mexicana, configurando una nueva dinámica territorial más compleja.

En este documento se intenta mostrar a los distintos actores y las dinámicas que se generan en esos espacios, que son catalogados como rurales, según censos y bases de datos nacionales. Principalmente, se busca dar cuenta de las transformaciones de las últimas décadas (2000-2010-2020) para lo que se trabaja con datos estadísticos y geográficos generados por agencias gubernamentales, así como trabajo cualitativo, vital para entender los fenómenos desde fuentes primarias, con la etnografía y los discursos de los actores involucrados.

Se concluye en que la apuesta a este monocultivo está llegando a un punto crítico en el que se tienen que confrontar las consecuencias de una política económica equivocada, que no ha tenido impacto sobre el desarrollo social y los niveles de bienestar para las mayorías. Así pues, se ofrecen los datos que pueden ser tomados en consideración por actores gubernamentales, asociaciones de productores, empacadores y también por los propios trabajadores rurales. En la parte final del informe se presentan algunas recomendaciones de política pública para la región, así como de acciones que los distintos sectores de la sociedad implicada podrían llevar a cabo.

## A. Aspectos conceptuales

Dentro de la competencia por el desarrollo, en la sociedad mundial se ha impuesto la ideología de mercado (Polanyi, 2003) que ha dado como resultado una variedad de capitalismo en las distintas regiones, particularmente en América Latina (Aguirre y Lo Voulo, 2013; Bizberg, 2019; Schneider, 2009). En el caso de los capitalismos de esta región, un elemento relevante desde el siglo XX es la existencia de distintas formas de dominación y dependencia, particularmente en relación con los Estados Unidos (Cardoso y Faletto, 1977). Esto se revela por debajo de un marco de países formalmente independientes, pero que operan bajo relaciones y estructuras configuradas históricamente para perpetuar la dependencia hacia los países hegemónicos o dominantes. Esto ha llevado a otros autores a afirmar que, al terminar el colonialismo tradicional, surgió una fase poscolonial, a partir del establecimiento de este tipo de relaciones desiguales de intercambio comercial (Quijano, 2014; Mignolo, 2000; Escobar, 2004).

Como parte de estas nuevas formas que asume la dominación, se establecen tipos de economías de enclave, principalmente alrededor de productos primarios o minerales. Ciertos países de la periferia quedan sometidos en términos económicos, políticos y culturales, para que logren satisfacerse los mercados internacionales, sobre todo para los países con altos estándares de consumo (Wallerstein, 2011). Alrededor del mundo, existen distintos tipos de enclaves; en lo que respecta al neoextractivismo, autores como Svampa y Viale (2015) indican que los monocultivos son un ejemplo clásico de este fenómeno en la actualidad. En América Latina, el monocultivo de aguacate está presente

principalmente en Chile, el Perú, la República Bolivariana de Venezuela y Colombia, aunque México es el mayor productor por sus ventajas geográficas.

Las grandes emparadoras y comercializadoras transnacionales y algunas nacionales obtienen las mayores ganancias, extremadamente desiguales en comparación con los pequeños y medianos agricultores locales. Se genera así un desarrollo geográfico desigual (Harvey, 2005), a partir de procesos de desposesión o de despojo, que se observan en los costos ecológicos generados por la producción agrícola industrializada. Las brechas de desigualdad y la pobreza (en sus distintas dimensiones) persisten debido fundamentalmente a la precariedad laboral y a la flexibilidad en las formas de contratación.

Hay además otros costos sociales y ambientales, como enfermedades derivadas de esta forma de producción, en un contexto de bajo acceso a los servicios públicos de salud e impactos ambientales como la erosión del suelo, el agotamiento y la contaminación de acuíferos<sup>230</sup>, la proliferación de plagas y la reducción de la biodiversidad producto de la expansión de monocultivos (Macías, 2008). Gran parte de estas externalidades del sistema se observan en el enclave productivo michoacano que sirve para sostener la seguridad alimentaria de los estadounidenses.

Así, se ponen en práctica una serie de acciones, a través de herramientas políticas, económicas, culturales, legales, tecnológicas, entre otras, que perpetúan la dominación y que dan como resultado brechas de desigualdad en estos espacios de la nueva ruralidad. Para lograr comprender mejor este universo, se deben mencionar las facilidades para la renta de tierra ejidal, el acaparamiento de agua, el financiamiento por parte de agencias del Estado para desarrollar la agricultura protegida, la asesoría técnica especializada a los que no todos tienen acceso y, en general, a los conocimientos fundamentales para que los cultivos sean más rentables en los mercados de exportación.

Ante este panorama, debería revisarse con detenimiento la tesis de que la agricultura de exportación en México genera buenos empleos para trabajadores con baja escolaridad y que ello contribuye a reducir la pobreza rural (Escobar, Martín y Stabridis, 2019), porque no se cumplen cabalmente los cinco principales derechos sociales que establece el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL)<sup>231</sup> en sus informes: el derecho al trabajo, a la educación, a la alimentación nutritiva y de calidad, al medioambiente sano, y a la vivienda digna y decorosa. Tampoco se cumplen algunos de los preceptos recomendados por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) para determinar si los trabajadores tienen o no acceso a un trabajo digno. Con base en estos derechos se presenta un diagnóstico de lo que ocurre en la zona estudiada, en comparación con la situación en términos regionales, estatales y nacionales.

El derecho a un medioambiente sano quedará de trasfondo a lo largo de la exposición de los resultados en este estudio, ya que es evidente el daño ecológico de este modelo de agricultura de monocultivos con un uso intensivo de agroquímicos y que es nocivo para cualquier ecosistema. Se puso especial atención a los espacios rurales, de acuerdo con el criterio demográfico de INEGI (2020a), a las localidades menores de 2.500 habitantes, pero no se restringió solo a ese enfoque. Se trata de un 33% de la población mexicana que tiene sus domicilios en áreas consideradas como rurales<sup>232</sup>. Con ese criterio, a nivel nacional únicamente dos estados tienen tasas mayores al 50% de la población que vive

---

<sup>230</sup> Por el uso de fertilizantes y pesticidas.

<sup>231</sup> Organismo público descentralizado de la administración pública federal, con autonomía y capacidad técnica, responsable de generar información objetiva sobre la situación de la política social y la medición de la pobreza en México, que permita mejorar la toma de decisiones en la materia. Responsable también de normar y coordinar la evaluación de la política nacional de desarrollo social y las políticas, programas y acciones que ejecuten las dependencias públicas (CONEVAL, 2021c).

<sup>232</sup> De acuerdo con datos de CONEVAL (2018), a pesar de que las carencias sociales en estas poblaciones se han reducido, aún persisten algunas que son muy importantes, como la falta de acceso a seguridad social y a una alimentación de calidad, particularmente en las áreas rurales marginadas. Además, las fluctuaciones en el ingreso de los hogares no han permitido mejoras permanentes en el bienestar de las familias, mientras que ciertos grupos sociales reciben los mayores impactos de los rezagos (indígenas, mujeres, jóvenes, entre otros).



en espacios rurales; se trata de Oaxaca (53%) y de Chiapas (51%), aunque muy cerca también está el estado de Hidalgo (48%). En Michoacán, el 31,3% de la población reside en localidades menores de 2.500 habitantes, similar a lo que ocurre en Durango, Nayarit o Guanajuato<sup>233</sup> (INEGI, 2020a).

**Cuadro 16**  
**Derechos sociales, dimensiones e indicadores**

Derechos sociales	Dimensiones	Indicadores
Trabajo decente (formal, informal, autónomo, familiar)	Suficiente, remunerador, seguro, con buenas condiciones laborales, con acceso a seguridad laboral y de ingresos.	Buenos salarios y acceso a salud y seguridad social
Derecho a la salud	Infraestructura y personal de salud, acceso a los servicios de salud gratuitos, cercanos y con atención oportuna.	Derechohabiciencia y acceso efectivo
Seguridad social	Pensiones y acceso protecciones en distintas fases de la vida	Cobertura
Derecho a la educación	Enseñanza de calidad, servicio público gratuito, acceso oportuno, aprovechamiento adecuado	Tasa de analfabetismo, grado promedio de escolaridad
Derecho a la alimentación nutritiva y de calidad	Dieta adecuada, seguridad alimentaria, espacios en la vivienda para garantizar una alimentación adecuada.	Gasto de los hogares en alimentos y bebidas, hábitos de consumo
Derecho a una vivienda digna y decorosa	Entorno habitable, espacios suficientes y funcionales, materiales durable y acceso a servicios básicos.	Acceso a servicios básicos, tipo de construcciones

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), "Medición de la pobreza – Sistema de información de derechos sociales", 2021e [en línea] <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Sistema-de-informacion-de-derechos-sociales.aspx> y Organización Internacional del Trabajo (OIT), "Qué es el trabajo decente?" (2004) [https://www.ilo.org/americas/sala-de-prensa/WCMS\\_LIM\\_653\\_SP/lang-es/index.htm](https://www.ilo.org/americas/sala-de-prensa/WCMS_LIM_653_SP/lang-es/index.htm).

## B. El cultivo del aguacate en Michoacán y sus impactos económico y territorial

Al principio de la década de 1980, en Michoacán había cerca de 31.000 hectáreas cultivadas con aguacate comercial; diez años después la cantidad casi se duplicó y, a partir de entonces, el crecimiento ha sido constante, transformando el paisaje forestal, maicero y ganadero, a uno de siembra masiva de aguacate, impulsado como un enclave productivo desde los intereses políticos y económicos dominantes, tanto internos como externos. La producción de aguacate es un proceso de extracción de materia viviente, vida vegetal que es impulsada para su buen crecimiento y que en su fase reproductiva pueda ofrecer los frutos de calidad que exigen los mercados. Han sido diversos los experimentos que se han llevado a cabo para lograr las mejoras genéticas para que el fruto se ajuste a la demanda mundial de este fruto.

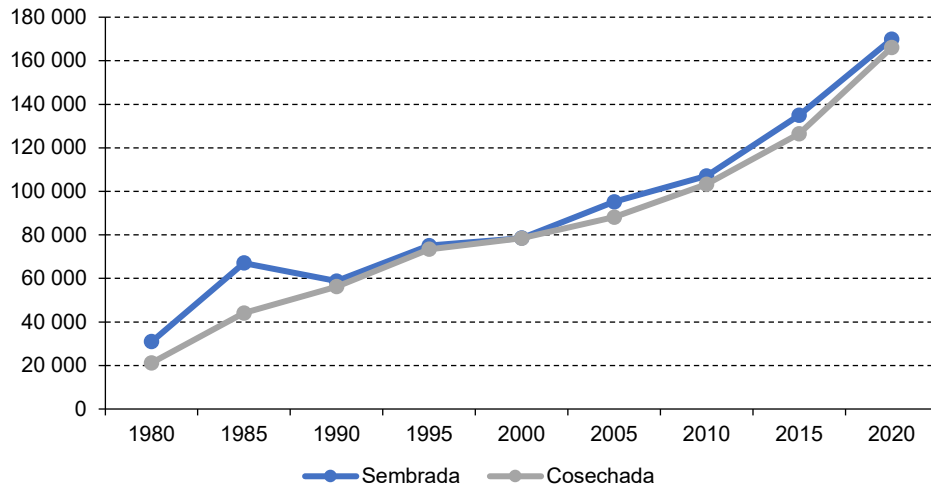
Para 2020, este producto representó el 27% del total de las exportaciones derivadas de la agricultura a nivel nacional<sup>234</sup> (INEGI, 2021d). Tal porcentaje pertenece casi en su totalidad al estado de Michoacán, en donde cada vez más se expande el monocultivo aguacatero entre los distintos territorios y municipalidades. Como se muestra en el gráfico 133, hasta 2020 se han cubierto 169.939 hectáreas con plantaciones aguacateras. La calidad del suelo, los minerales y otras composiciones orgánicas propician los nutrientes a los vegetales de la región, misma que se aprovecha para dichas plantaciones. Además, los recursos hidrológicos con los que se cuenta y de los que se hace uso indiscriminado en

<sup>233</sup> En la Ciudad de México prácticamente no existe población rural (0,5%), en Nuevo León y Baja California Norte. Esta solamente representa el 5,3% y el 7,7%, respectivamente (INEGI, 2020).

<sup>234</sup> Información retomada del Banco de Información Económica (BIE) del INEGI. Se consultó la categoría de exportaciones según principales productos del Sistema armonizado de Designación y codificación de Mercancías, sección II (productos del reino vegetal), Capítulo 08 (Frutas y frutos comestibles). La información se presenta en miles de dólares.

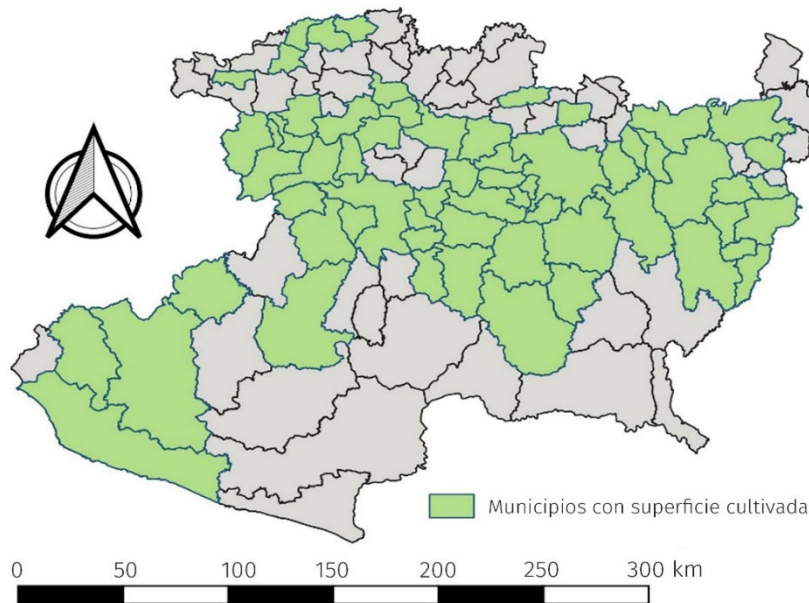
múltiples formas permiten que la superficie cultivada en la región siga en aumento. Se observa que en los 15 años que van de 2005 a 2020, se pasó de 39 a 65 municipios con presencia de aguacate comercial, incrementando hasta el 58% del total estatal con presencia del cultivo de aguacate (véase el mapa 4).

**Gráfico 133**  
**Michoacán: superficie aguacatera sembrada y cosechada<sup>a</sup>, 1980-2020**  
 (En hectáreas)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural-Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera (SADER-SIAP), "Anuario estadístico de la producción Agrícola", 2021 [en línea] <https://nube.siap.gob.mx/cierreagricola/>.  
<sup>a</sup> Los datos corresponden al estado de Michoacán en su conjunto.

**Mapa 4**  
**Michoacán: total de municipios con presencia de cultivos de aguacate, 2020**



Fuente: J.L. Saldaña, Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Sistema de Consulta de Información Censal (SCINCE), "Total de municipios michoacanos con presencia de cultivos de aguacate, 2020" [en línea] <http://gaia.inegi.org.mx/scince2/docs/manualUsuario.pdf>.

Las bases de datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) y de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (SADER, antes SAGARPA) se pueden desagregar por municipios, lo que

permite hacer un análisis más fino desde la estadística demográfica. Así entonces, se tomó como base una superficie sembrada mayor a 1.000 hectáreas; en consecuencia, se presentan los 25 municipios que cumplieron con este criterio de selección, en quintiles desagregados a partir de la presencia de estos cultivos en sus territorios (véase el cuadro 17).

**Cuadro 17**  
**Michoacán: agrupación en quintiles de los principales municipios con superficie cultivada de aguacate, 2020**

Quintil I	Hectáreas	Quintil IV	Hectáreas
Tancítaro	22 940	Taretan	2 300
Uruapan	17 490	Acuitzio	2 007
Tacámbaro	17 110	Tangancicuaro	1 854
Salvador Escalante	16,515	Charapan	1 780
Ario	16,226	Madero	1 665
Quintil II	Hectáreas	Quintil V	Hectáreas
Peribán	11 716	Morelia	1 369
Nuevo Parangaricutiro	8 940	Chilchota	1 331
Turicato	6 347	Zitácuaro	1 325
Los Reyes	6 329	Pátzcuaro	1 090
Tingúindín	5 351	Tocumbo	1 038
Quintil III	Hectáreas		
Ziracuaretiro	5 225		
Tingambato	4 150		
Zacapu	3 910		
Tangamandapio	3 056		
Cotija	2 544		

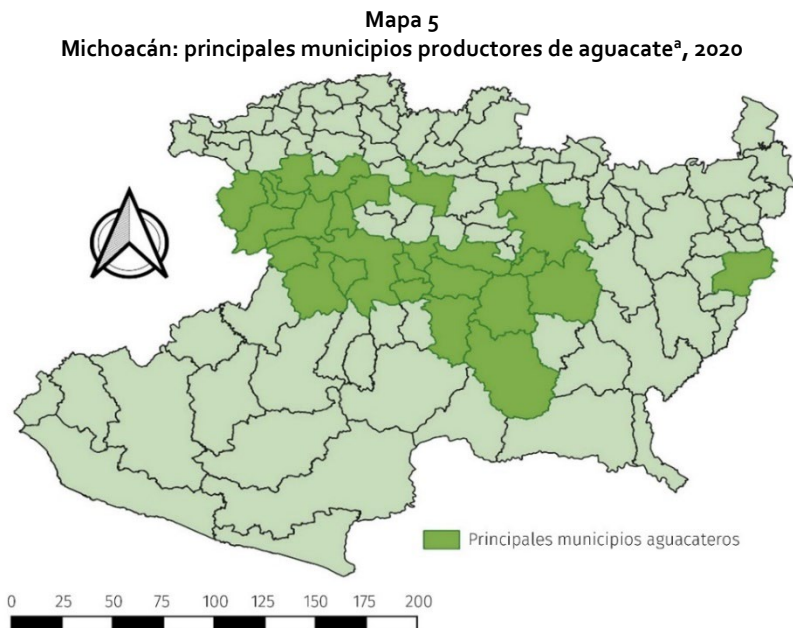
Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural-Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera (SADER-SIAP), Anuario Estadístico de la Producción Agrícola, 2021 [base de datos en línea] <https://nube.siap.gob.mx/cierreaagricola/>.

Estos municipios representan el 96,2% del total de aquellos que tienen terrenos cultivados con aguacate en Michoacán. Se habla de lo que ocurre en estos municipios en conjunto, excluyendo Morelia por cuestiones metodológicas<sup>235</sup>, pero tomándolo en cuenta algunas veces para las comparaciones y otros procesos explicativos. En el mapa 5 se observa claramente una franja aguacatera que recorre el centro del estado, gran parte de la meseta purépecha y de los balcones hacia la tierra caliente michoacana.

La edad promedio de los habitantes que residen en esta zona es de 27 años, lo que, en relación con décadas anteriores, refleja un envejecimiento poblacional moderado. Asimismo, el promedio de edad de la población de esta región se encuentra en correspondencia con el promedio nacional que es ligeramente superior a los 27 años. En términos más generales, México se encuentra en un nivel intermedio, si se toman en cuenta países como el Japón y Alemania, que se encuentran con un promedio en torno a los 45 años y, por otro lado, países como Uganda o Nigeria, que rondan los 15 años de edad promedio<sup>236</sup>.

<sup>235</sup> Durante el análisis de datos, se encontró que el municipio de Morelia es un caso extremo que altera otros valores e impide obtener interpretaciones más precisas. Así pues, entre Morelia y Uruapan, el segundo más poblado, hay una diferencia significativa, pues el primero cuenta con casi 850.000 habitantes, mientras que Uruapan supera ligeramente los 350.000. Este también es el caso de Zitácuaro, otro municipio aguacatero con alta densidad poblacional (157.000 personas); después siguen los municipios menores a 100.000 y finalmente aquellos que no alcanzan ni los 20.000, lo que hizo evidente que incluir Morelia tendría implicaciones estadísticas significativas.

<sup>236</sup> Hay que tener en cuenta que en países desarrollados la calidad en la nutrición y en la atención médica conducen a una mayor esperanza de vida y, por lo tanto, a un aumento de la edad de la población. Por otro lado, la tasa de natalidad influye considerablemente, pues en casi todos los países con ingresos más altos la tasa de natalidad es notablemente baja y en los países más pobres es muy alta. En los primeros, la falta de jóvenes hace que la edad media aumente, mientras que en los países subdesarrollados la edad se estanca o incluso disminuye.



Fuente: J. L. Saldaña, Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Sistema de Consulta de Información Censal (SCINCE), "Total de municipios michoacanos con presencia de cultivos de aguacate, 2020" [en línea] <http://gaia.inegi.org.mx/scince2/docs/manualUsuario.pdf>.

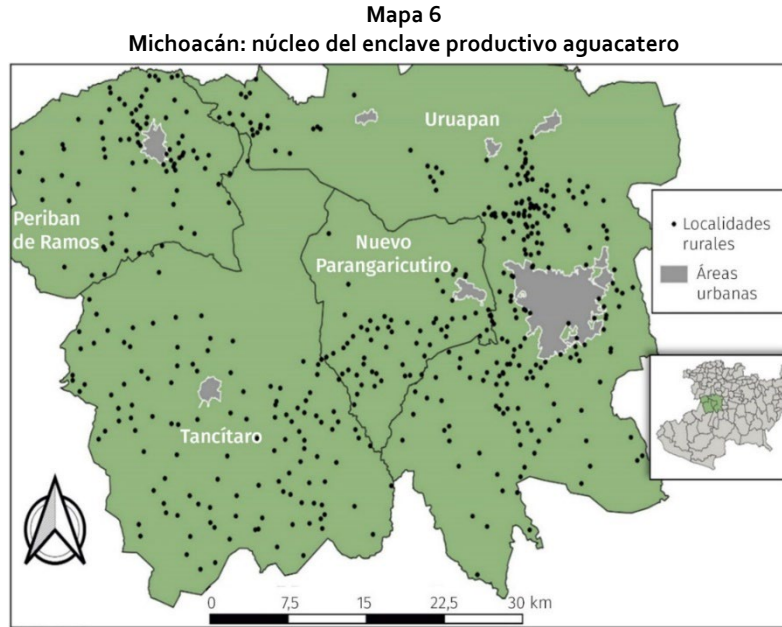
<sup>a</sup>Se consideran como principales municipios bajo el criterio de que superan las 1.000 hectáreas cultivadas dentro de su terreno municipal.

En los municipios aguacateros bajo estudio se ha pasado de un promedio de 20,2 años de edad, registrados en 2000, hasta los 27 años determinados por el censo de 2020<sup>237</sup>. Un caso destacado es el del municipio de Tancítaro, que presentó un promedio en 2020 de 22,5 años. Esto es relevante debido a que se trata del municipio con la mayor cantidad de hectáreas cultivadas y el que ostenta el primer lugar en producción de aguacate en México. Es interesante observar un envejecimiento poblacional tan limitado, por lo que se puede suponer de manera inicial que se trata de tasas de natalidad altas a partir del auge aguacatero. En este municipio se registraron 4.039 nuevos habitantes de 2010 a 2020 y en el mismo período hubo un incremento de 1.545 viviendas registradas en el último censo<sup>238</sup> (INEGI, 2010a y 2020a). En el mapa 6 se observan las relaciones entre localidades, rancherías y las zonas urbanas de la principal región aguacatera del enclave.

Salta a la vista en este mapa que varias localidades tienen límites intermunicipales entre las regiones más saturadas de asentamientos, de acuerdo con las características del suelo disponible y apropiado para los cultivos; asimismo, existen distintas formas y relaciones de vecindad, cercanía, distancia, entre otras, entre las localidades y de estas con las zonas urbanas. En el mapa se observa la influencia de la segunda mayor ciudad del estado, según distintos criterios, que es la de Uruapan, sede de organizaciones en torno al aguacate como la Asociación de Productores y Empacadores de Aguacate de México (APEAM, A.C.) y el Consejo Nacional de Productores de Aguacate (CONAPA), entre otras. Además, en esta ciudad se encuentran grandes, pequeñas y medianas empresas empacadoras de este fruto, nacionales y transnacionales; comercializadoras de agroquímicos, maquinarias, refacciones y otros insumos agrícolas, y dependencias de gobierno estatal y federal. Así, esta ciudad se ha transformado radicalmente a partir de los ochenta y de manera especial a partir del año 2000, debido al impacto del auge aguacatero.

<sup>237</sup> Se debe averiguar si la esperanza de vida ha jugado un papel preponderante o influye en mayor medida un descenso en la tasa de natalidad sobre este envejecimiento poblacional.

<sup>238</sup> Este crecimiento no es particular de este municipio, pues la mayoría de los 24 de la región delimitada presentan incrementos similares e incluso superiores.



Fuente: J. L. Saldaña, Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Sistema de Consulta de Información Censal (SCINCE), "Total de municipios michoacanos con presencia de cultivos de aguacate, 2020" [en línea] <http://gaia.inegi.org.mx/scince2/docs/manualUsuario.pdf>.  
<sup>a</sup>Se consideran como principales municipios bajo el criterio de que superan las 1.000 hectáreas cultivadas dentro de su terreno municipal.

En Michoacán se crearon 89.423 nuevas unidades económicas entre 2003 y 2018 (INEGI, 2019); de estas, el 34,5% se instaló en alguno de los 24 municipios aguacateros y un 13,6% se registró en la capital del estado. Esto significa que en estos municipios y en Morelia se concentra casi la mitad de las nuevas unidades productivas que se crearon en esos 15 años, mientras que poco más de la mitad se reparte entre los 88 municipios restantes del estado. Ahora bien, si se toman en cuenta otros municipios no aguacateros como Apatzingán, La Piedad y Lázaro Cárdenas, resulta que en menos de 30 municipios se concentra alrededor del 60% de las nuevas unidades productivas creadas en este período, lo que refleja una importante desigualdad en el desarrollo económico regional medido a partir de la creación de unidades económicas.

En la muestra de este estudio los casos más destacados son los de Zitácuaro y Uruapan, con 30.933 y 10.763 nuevas unidades económicas, respectivamente, que aumentaron en el período 2003-2018 de acuerdo con el censo señalado. El caso del municipio de Zitácuaro es relevante debido a que, a pesar del enorme crecimiento en unidades económicas, los salarios apenas aumentaron en promedio 97,4 pesos diarios, mientras que en Uruapan aumentaron 119,30 pesos en estos quince años. En general, con los datos presentados, en Michoacán se pasó de 138,7 pesos promedio, como salario por día en 2003, a 239,1 pesos en 2018, cantidad sumamente baja considerando factores como la inflación, el aumento de los bienes y servicios ofertados y los estándares salariales internacionales.

Con respecto de la población económicamente activa (PEA), Michoacán iniciaba 2005 con una población de 1.622.510 y al iniciar 2020 se registró una PEA de 2.081.384. En este mismo período de 15 años, hubo un crecimiento significativo de participación en el sector primario, pasando de 304.787 trabajadores en 2005 a 498.819 registrados al primer trimestre de 2020. Al parecer gran parte de esta cantidad corresponde exclusivamente a la agricultura, en concreto a los cultivos de aguacate y otros frutales de exportación. Dentro del sector secundario, la industria manufacturera tuvo un descenso en la participación de la PEA estatal; así pues, en 2005-I había un registro de 235.617 personas activas en este subsector, mientras que para 2020-I se registraron 222.109. La industria extractiva y de la electricidad apenas se mantuvo en este período, mientras que la participación en construcción ganó 51.349 personas a nivel estado en este lapso. La participación en los distintos rubros del tercer sector o

de servicios se incrementó considerablemente, por lo que este es el principal sector en el que se concentra la PEA de Michoacán.

## C. Brechas estructurales y derechos fundamentales en la nueva ruralidad

### 1. Derecho al trabajo decente

A nivel nacional, la brecha salarial es amplia entre las entidades federativas (o estados) de México, de acuerdo con el indicador de remuneración media diaria por persona ocupada del Censo Económico (2019) que se sitúa en un promedio de 491 pesos. A partir de esto, se reconoce la existencia de grupos de entidades federativas que se encuentran por encima de este promedio nacional y otros que se sitúan por debajo (véase el cuadro 18). En este cuadro destacan Guerrero y Chiapas por tener los promedios más bajos, así como Tabasco<sup>239</sup> por tener el más alto promedio de ingresos en el país. Michoacán se encuentra entre los cinco estados con menores remuneraciones, muy por debajo del promedio salarial nacional. Estas brechas impiden un desarrollo socioeconómico y laboral equitativo en el país; además, los salarios varían entre sectores y actividades económicas, así como en lo que respecta al tipo de asentamiento poblacional. En este sentido, se observa una preponderancia de la mano de obra instalada en las áreas más urbanizadas, mientras que la PEA rural es relativamente baja (véase el cuadro 19).

**Cuadro 18**  
Estados con mayores y menores remuneraciones diarias, 2019  
(En promedio por persona ocupada, en pesos)

Estado	Pesos	Estado	Pesos
Tabasco	920,89	Durango	378,51
Campeche	845,14	Colima	372,99
Ciudad de México	633,23	Oaxaca	362,25
Aguascalientes	549,01	Sinaloa	360,03
Nuevo León	546,50	Quintana Roo	354,69
Baja California	514,87	Michoacán	338,59
Tamaulipas	495,88	Nayarit	329,10
Querétaro	486,86	Yucatán	328,62
Coahuila	484,11	Guerrero	300,60
Chihuahua	482,70	Chiapas	296,63

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Censo Económico 2019, Gobierno de México [en línea] <https://www.inegi.org.mx/programas/ce/2019/>.

**Cuadro 19**  
Distribución de la población económicamente activa, 2020<sup>a</sup>  
(Según la densidad poblacional).

Áreas	Total de la PEA	Población ocupada	Trabajadores subordinados y remunerados
Áreas más urbanizadas	28 372 404	27 161 759	20 298 782
Áreas menos urbanizadas	17 128 289	16 639 384	11 204 683
Rural	11 514 274	11 257 307	6 327 026
Total	57 014 967	55 058 450	37 830 491

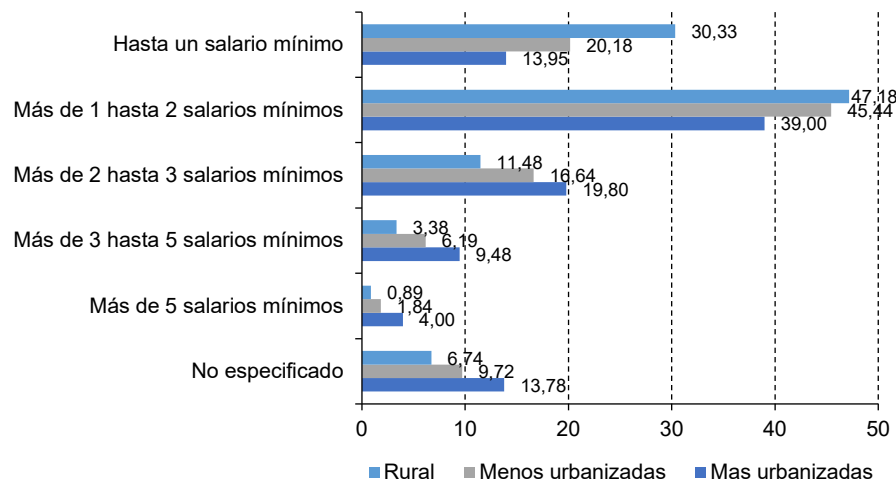
Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo 2021 (ENOE 2021), Población de 15 años y más de edad, Gobierno de México, 2021f [en línea] <https://www.inegi.org.mx/programas/enoe/15ymas/>.

<sup>a</sup> Las cifras corresponden al primer trimestre de 2020. Para consultar datos se permite desagregar las áreas más y menos urbanizadas, así como las zonas rurales del país. De acuerdo con esta clasificación del INEGI, las áreas más urbanizadas superan los 100.000 habitantes o bien son capitales de algún estado, mientras que las localidades menos urbanizadas no llegan a esta cifra. Por su parte, las localidades consideradas como rurales tienen una población menor a 2.500 habitantes.

<sup>239</sup> Podría influir el hecho de ser una zona petrolera y el estado natal del presidente en funciones (2018-2024).

Se intenta reconocer las diferencias salariales y de ingresos que hay entre la población ocupada entre un ámbito de alta densidad poblacional y aquellos con baja densidad poblacional. En ese orden, con base en información de la ENOE, se puede observar la tendencia a la concentración entre uno y tres salarios mínimos para los asalariados del país, aunque gran parte de la población ocupada y de los subordinados ganan incluso menos de un salario mínimo. Por otro lado, es escasa la población que gana más de cinco salarios mínimos en el país (véase el gráfico 134).

**Gráfico 134**  
**Salarios registrados en la ENOE para la categoría de trabajadores subordinados y remunerados<sup>a</sup>, 2020**



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo 2021 (ENOE 2021), Población de 15 años y más de edad, Gobierno de México, 2021f [en línea] <https://www.inegi.org.mx/programas/enoe/15ymas/>.

<sup>a</sup> Las cifras corresponden al primer trimestre de 2020.

Se observa una relación clara entre los salarios y el tipo de localidad, ya que los más elevados se concentran en su mayoría en las áreas más urbanizadas. Por el contrario, en las áreas consideradas rurales por el INEGI, es escasa la población que cuenta con altos ingresos, más bien se concentra en menos de dos salarios mínimos en conjunto con una considerable franja de población que no recibe ingresos por su trabajo y que no se pudo incluir en esta gráfica.

Si se toma por separado la categoría de trabajadores subordinados y remunerados, se entiende mejor la manera en la que se distribuyen los salarios de quienes dependen de los patrones. Los salarios más elevados se concentran en las áreas más urbanizadas, mientras que los salarios más bajos tienen mayor representación en las rurales. Casi la mitad de los trabajadores subordinados y remunerados de las áreas rurales recibe entre uno y dos salarios mínimos; un 30,3% sobrevive con menos de un salario mínimo al día, mientras que únicamente el 5% recibe más de tres salarios mínimos.

Ahora bien, el tema de los salarios mínimos en México debe ser tratado con mayor precisión, ya que históricamente habían quedado a la zaga de otros países, pero desde 2016 y particularmente desde 2019, el salario mínimo ha crecido significativamente en este país. No obstante, la desigualdad salarial sigue siendo elevada si se considera que un salario digno debe cubrir las necesidades fundamentales de alimentación, vivienda, educación para sí o para la familia, vestimenta y transporte, así como otras de carácter cultural, deportivo y de esparcimiento, y que, según se observa en el caso de estudio, no se satisfacen solamente a partir del salario del jefe o jefa de familia. En el estado de Michoacán, de poco más de 2 millones de personas ocupadas en 2020, la mayoría se encuentra en una situación de dependencia salarial y subordinación frente a los patrones.

En el cuadro 20 se observa que la cantidad de estos trabajadores en el estado ha aumentado de manera constante en los últimos 15 años en relación con la dinámica poblacional y económica que se presenta en la entidad. Este crecimiento indica que, del total de la población económicamente activa, la mayoría pertenece a la categoría de trabajadores subordinados y remunerados. Los datos para dicha categoría en su derivado de nivel de ingresos muestran una concentración entre los estratos más bajos de salarios mínimos recibidos por el empleo (véase el gráfico 135).

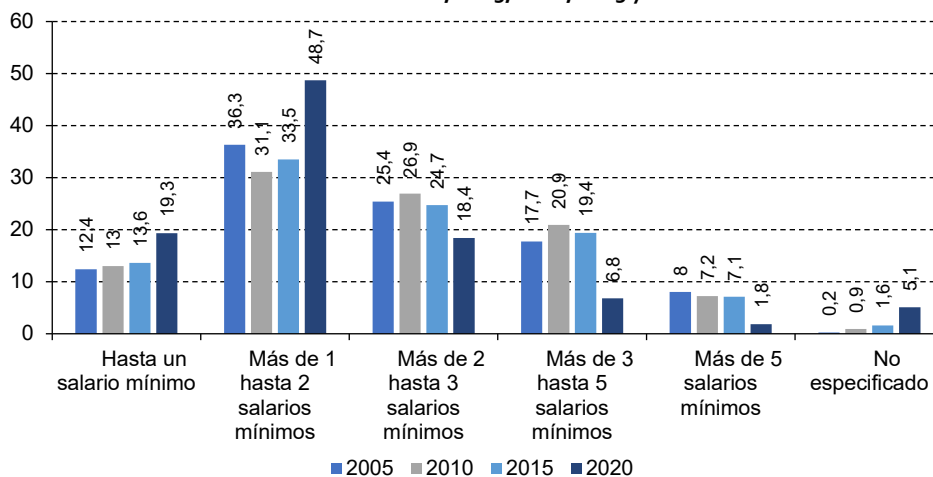
**Cuadro 20**  
**Michoacán: trabajadores subordinados y remunerados por nivel de ingresos<sup>a</sup>, 2005, 2010, 2015 y 2020**

2005	2010	2015	2020
931 270	1 037 540	1 128 596	1 334 828

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo 2005 (ENOE 2005), 2005b [en línea] [https://www.snieg.mx/DocumentacionPortal/iin/Acuerdo\\_6\\_V/ENOE%20Una%20nueva%20encuesta%20para%20M%C3%A9xico.pdf](https://www.snieg.mx/DocumentacionPortal/iin/Acuerdo_6_V/ENOE%20Una%20nueva%20encuesta%20para%20M%C3%A9xico.pdf); Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo 2010 (ENOE 2010), 2010b [en línea] <https://www.inegi.org.mx/app/biblioteca/ficha.html?upc=702825445072> y Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo 2021 (ENOE 2021), 2021f [en línea] <https://www.inegi.org.mx/programas/enoe/15ymas/>.

<sup>a</sup> Valores absolutos.

**Gráfico 135**  
**Michoacán: nivel de ingresos registrado en la ENOE para la categoría de trabajadores subordinados y remunerados dentro del estado<sup>a</sup>, 2005, 2010, 2015 y 2020**



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo 2005 (ENOE 2005), 2005b [en línea] [https://www.snieg.mx/DocumentacionPortal/iin/Acuerdo\\_6\\_V/ENOE%20Una%20nueva%20encuesta%20para%20M%C3%A9xico.pdf](https://www.snieg.mx/DocumentacionPortal/iin/Acuerdo_6_V/ENOE%20Una%20nueva%20encuesta%20para%20M%C3%A9xico.pdf); Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo 2010 (ENOE 2010), 2010b [en línea] <https://www.inegi.org.mx/app/biblioteca/ficha.html?upc=702825445072>; Encuesta Intercensal 2015 [en línea] <https://www.inegi.org.mx/programas/intercensal/2015/> y Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo 2021 (ENOE 2021), 2021f [en línea] <https://www.inegi.org.mx/programas/enoe/15ymas/>.

<sup>a</sup> Valores relativos, información tomada del primer trimestre de cada año.

Se observa una concentración entre los estratos que reciben menos de tres salarios mínimos en este período de 15 años, aunque se debe tener en cuenta que el salario mínimo ha variado considerablemente de acuerdo con las políticas gubernamentales y otros factores económicos. Es especialmente relevante el período ulterior a 2016, cuando el salario mínimo en México comenzó a subir después de un largo período de estancamiento. De acuerdo con datos de la CONSAMI<sup>240</sup>, en 2000 el salario mínimo promedio en México era de 38,05 pesos diarios, lo que representaba un valor mensual de 1.141,50 pesos. Cinco años después, el salario mínimo promedio de las tres áreas geográficas que se

<sup>240</sup> Comisión Nacional para los Salarios Mínimos (CNSM).

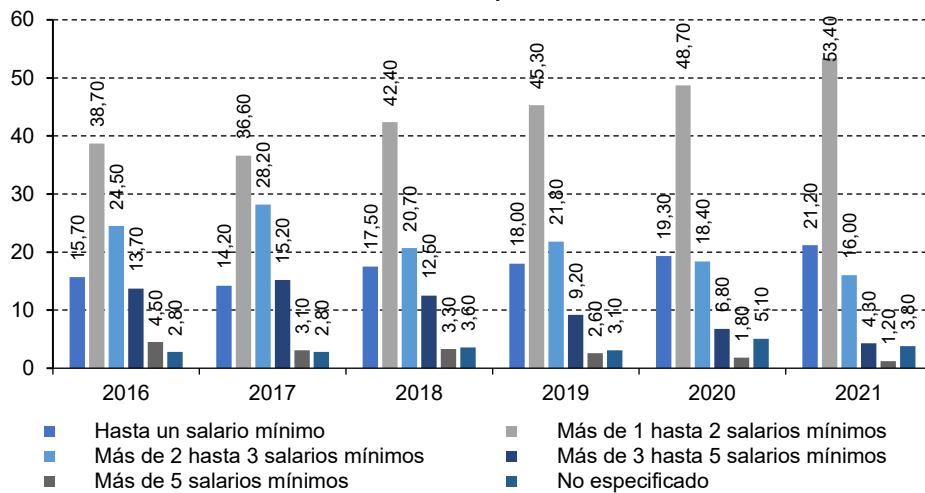


consideraban para entonces apenas subió a los 45,40 pesos diarios; en términos mensuales, el promedio fue de 1.362 pesos (INEGI, 2005b).

A partir de 2012 se redujeron a dos zonas salariales, quedando un promedio diario de 60,71 pesos como remuneración mínima establecida por la ley. En 2015 se homologó la cifra salarial mínima y pasó a ser la misma en todo el país; a partir de entonces ha crecido de manera importante hasta 2022. Así pues, de un salario mínimo de 70,10 pesos que se estableció a finales de 2015, se alcanzó un incremento del doble en 2021, cuando entró en vigor un salario mínimo en México de 141,70 pesos, que fue una de las principales políticas a las que se apuesta desde el gobierno federal.

Sin embargo, persiste una desigualdad salarial; asimismo, muchas empresas informales no se apegan estrictamente a estos cambios que se dan desde las legislaciones. En el caso de estudio, se observa que la mayoría de los jornaleros que entran dentro de la categoría de trabajadores subordinados y remunerados estaría recibiendo alrededor de 250 pesos por sus jornadas diarias de trabajo, es decir, alrededor de dos salarios mínimos antes de 2021. Precisamente un jornalero de 70 años, perteneciente a una comunidad indígena reportó en este año que tal cantidad era su salario al día: "[el patrón] me está pagando 250 el día, o sea que vienen siendo 1.500 [semanales], pero unos dicen que está muy barato pues". En síntesis, esta concentración en los estratos menores a los tres salarios mínimos indica una problemática más general. Por otro lado, la cantidad de trabajadores que se agrupan dentro del estrato que recibe más de cinco salarios mínimos ha disminuido en las últimas encuestas (véase el gráfico 136).

**Gráfico 136**  
**Michoacán: nivel de ingresos registrado en la ENOE para la categoría de trabajadores subordinados y remunerados dentro del estado, 2016-2021<sup>a</sup>**



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo 2021 (ENOE 2021), Gobierno de México, 2021f [en línea] <https://www.inegi.org.mx/programas/enoe/15ymas/>.

<sup>a</sup> Valores relativos, información tomada del primer trimestre de cada año.

El incremento salarial impulsado desde el gobierno federal probablemente ha jugado un papel relevante dentro de estos resultados, ya que la medición del nivel salarial cambia y se alteran algunos valores. No obstante, la tendencia sigue siendo clara a la concentración entre uno y tres salarios mínimos para los trabajadores subordinados y remunerados. Se tiene la hipótesis, además, de que se han mantenido salarios bajos para continuar con estrategias de salarios bajos como ventaja competitiva a nivel local y nacional. Otros datos apoyan estas ideas; de acuerdo con la variable remuneración media por persona ocupada remunerada del Censo Económico de 2019, los salarios de los municipios michoacanos bajo estudio se concentraban entre los 150 pesos y los 300 pesos diarios en 2018.

Solamente dos casos superaban los 400 pesos diarios: los municipios de Tocumbo y Taretan. Catorce municipios no superaban los 200 pesos y en otros nueve municipios se registraban salarios menores a los 250 pesos. Resalta el caso de Taretan, pues desde 2003 ya era el municipio en donde se registraban los más altos salarios de la zona de estudio. Por el contrario, municipios como Charapan, Madero y Tangamandapio, entre otros, muestran aumentos poco significativos en términos salariales entre 2003 y 2018, sin llegar a superar un promedio de 150 pesos diarios como remuneración por el trabajo en el último censo. Las cuestiones salariales se cierran con el cuadro 21, realizado a partir de entrevistas con trabajadores del aguacate de la región.

**Cuadro 21**  
**México: diferencias salariales en distintas categorías de trabajadores del aguacate (2021)**

Categoría	Salario por día	Categoría de unidades económicas	Zona de residencia
• Gerente	1 500 pesos	Empacadora de exportación	Área más urbanizada
• Jefe de área	700 pesos	Empacadora de exportación	Área más urbanizada
• Ingeniero agrónomo (hombre)	600 pesos	Sector público (Junta Local de Sanidad Vegetal)	Área más urbanizada
• Ingeniero agrónomo (mujer)	500 pesos	Comercializadora de aguacate	Área menos urbanizada
• Empacadora de aguacate	400 pesos	Empresa empacadora de aguacate para su exportación	Área más urbanizada
• Encargado de inocuidad	300 pesos	Huerta de aguacate de exportación	Área menos urbanizada
• Jornalero de cosecha	26 pesos por caja recolectada	Huertas de aguacate de exportación	Área menos urbanizada
• Jornalero o peón	300 pesos	Huerta de aguacate orgánico para exportación	Área rural
• Jornalero o peón	250 pesos	Huerta de aguacate de exportación	Área rural (indígena)

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de entrevistas semiestructuradas.

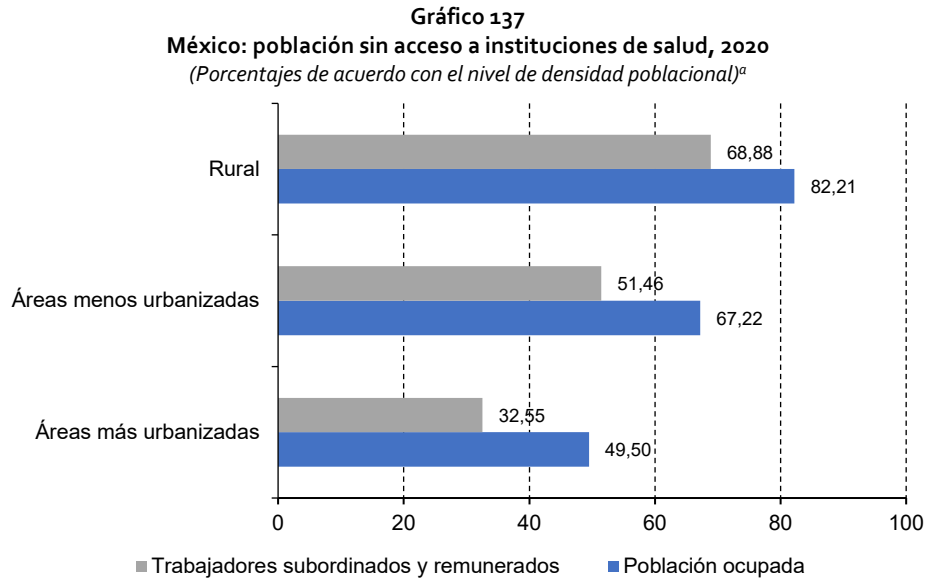
Como puede apreciarse, se mantiene la desigualdad salarial entre quienes laboran en zonas más o menos urbanizadas, entre quienes cuentan con mayores niveles de calificación y quienes realizan labores rutinarias, al igual que entre quienes realizan labores en ámbitos de servicios y quienes realizan tareas productivas básicas. Al fondo de la estructura salarial continúan ubicándose los jornaleros agrícolas y entre estos se encuentran en una situación de mayor desigualdad quienes residen en áreas indígenas. Todos estos resultados indican que no se han logrado estabilizar las brechas de desigualdad salarial o de ingresos económicos, ni hay señales de una mayor distribución de las ganancias medidas a partir de los salarios. Por lo tanto, no se puede concluir que la masiva generación de empleos es beneficiosa en sí misma, ya que en términos de condiciones laborales y salariales no se han hecho grandes progresos.

## 2. Derecho a la salud

En lo que respecta a las condiciones de acceso a servicios de salud<sup>241</sup>, en México la categoría de personas subordinadas y remuneradas que no cuentan con acceso son poco más del 44%, mientras que aquellos que sí cuentan con afiliación superan ligeramente el 55%. Esto significa que los trabajadores subordinados tienen mayor posibilidad de ser derechohabientes de los servicios de salud en este país, en relación con el total de la población ocupada. Para principios de 2020 en México cerca del 62% de la

<sup>241</sup> En México hay distintas instituciones que brindan servicios médicos a las que las personas pueden estar afiliadas. El principal es el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), el Instituto de Seguridad Social para Trabajadores del Estado (ISSSTE), el Instituto de Salud para el Bienestar (INSABI), antes Seguro Popular, así como otros particulares para trabajadores de Pemex, el Ejército e instituciones privadas.

PEA no estaba en condiciones de acceso a estas instituciones de salud (INEGI, 2021f). Este derecho social no se está garantizando de manera efectiva, pues los datos revelan que hay una gran cantidad de trabajadores excluidos de las instituciones de salud, públicas o privadas. Esto se agrava en las localidades rurales, en donde los trabajadores muestran la mayor tasa de exclusión del total del censo a nivel nacional (véase el gráfico 137).



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo 2021 (ENOE 2021), Gobierno de México, 2021f [en línea] <https://www.inegi.org.mx/programas/enoe/15ymas/>.

<sup>a</sup> Valores relativos en porcentaje total de población.

En las áreas rurales del país persisten carencias en el acceso a las instituciones de salud, lo que es parte de un problema estructural que reproduce la exclusión de la población de ciertas zonas mexicanas. En consecuencia, aunque el problema de la falta de acceso es grave, parece serlo mucho más en las poblaciones más pequeñas del país. Michoacán se encuentra en último lugar a nivel nacional de cobertura en seguridad social y acceso a instituciones de salud; este estado resalta por su posición que marca el extremo inferior del 62,2% de población total, urbana y rural, afiliada a servicios de salud en cualquier tipo de institución.

En relación con el total de la PEA michoacana, solamente un 21,6% se encontraba en condiciones de acceso a las instituciones de salud en 2005-I. Quince años más tarde, ha sido poco significativo el incremento de este derecho, alcanzando un 23,4% del total de la PEA registrada en 2020-I. Más de un millón y medio de personas activas en este estado se encuentran sin acceso a las instituciones de salud, por lo que se puede inferir que la informalidad contractual y la flexibilidad en el uso de la mano de obra, así como la precariedad laboral en sus distintas dimensiones, abren paso a una profunda desigualdad en el acceso efectivo al derecho a la atención médica, en este caso, derivada del trabajo. Por otro lado, del total de afiliaciones en 2020, para el IMSS corresponden al 40,9% de los derechohabientes, un 10% al ISSSTE y un 46% al INSABI (INEGI, 2021f y 2005b).

En los 24 municipios aguacateros, en 2010 la población afiliada representaba un 53,3% del total de los habitantes en conjunto; diez años después el porcentaje subió al 58,8%, un crecimiento moderado en relación con el aumento de unidades productivas en torno del aguacate y de otras actividades económicas. Al desagregar estos datos se puede observar que el acceso a los servicios de salud es bastante desigual entre los segmentos de la población; por ejemplo, dentro del total de afiliados en 2010, el 41,3% correspondía al IMSS, y en 2020, a pesar de un incremento en las afiliaciones, en términos

relativos el porcentaje fue menor (37,9%), dado que las afiliaciones no aumentaron en proporción con el incremento poblacional (INEGI 2020a; 2010b).

**Cuadro 22**  
**Michoacán: total de población afiliada y sin afiliación a las instituciones de salud en la región aguacatera**  
**bajo estudio**  
*(En porcentajes)*

	2010	2020
Población sin afiliación	46,7	41,2
Población afiliada	53,3	58,8
IMSS	41,3	37,9
ISSSTE	11,3	11,9
Seguro Popular/INSABI	45,1	45,6
Otros	2,3	4,6

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Censo de Población y Vivienda 2010, 2010a [en línea] <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2010/> y Censo de Población y Vivienda 2020, Gobierno de México, 2020a [en línea] <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2020/>.

Un alto porcentaje de la población se encuentra sin ningún tipo de afiliación a servicios médicos en estos 24 municipios en conjunto. Algunos casos son especialmente relevantes, ya que muestran un estancamiento en la cobertura e incluso algunos presentan retrocesos. Es el caso del municipio de Cotija, en donde según los datos oficiales ha disminuido la cantidad de personas afiliadas a servicios de salud y se han incrementado las que se encuentran sin afiliación. Los municipios densamente poblados contribuyen en mayor medida al incremento de personas afiliadas, como en el caso de Uruapan, que ganó más de 35.000 afiliados en esos 10 años; Pátzcuaro poco más de 11.000, Los Reyes, Tacámbaro y Chilchota, cada uno alrededor de 9.000, mientras que Zitácuaro y Zacapu ganaron cerca de 7.000 cada uno.

Fuera de estos casos, los avances han sido bastante moderados en el resto de los municipios menos poblados. En algunos como Turicato apenas se han mantenido las cifras en estos diez años, en otros como en Acuitzio se presentó un ligero descenso en la población afiliada. Si se analizan casos como el de Tancítaro, Ario y Nuevo Parangaricutiro, que son de los principales municipios productores de aguacate, esto no se refleja en incrementos sustanciales de la población afiliada a servicios de salud. En estos tres municipios en conjunto se afiliaron poco más de 4.000 personas en 10 años; una gran mayoría se afilió al Seguro Popular que se convirtió en el INSABI. El caso de Ario, quinto lugar en sembradíos de aguacate, resulta especialmente paradójico debido a que presenta una pérdida de poco más de 800 afiliados por parte del IMSS en este lapso de 10 años.

Estos datos indican que, lejos de que la producción aguacatera signifique una mejora de las condiciones para los trabajadores y sus familias, se siguen reproduciendo las condiciones de precariedad laboral y la flexibilidad contractual que le permiten al empleador reducir gastos en el uso de la mano de obra. Si bien este es un caso que se encuentra al extremo, los avances en ese sentido son realmente escasos, tanto en las estadísticas oficiales como en una observación directa de la escasa infraestructura (hospitales, clínicas, medicamentos, aparatos y personal) que existe en la región para ofrecer servicios médicos públicos de calidad.

De no ser por los afiliados al INSABI, las cifras de afiliación serían extremadamente bajas entre la PEA. Aun así, este tipo de afiliación no cubre la totalidad de padecimientos, ni usan efectivamente estas afiliaciones. Como se ha corroborado con trabajo etnográfico, muchas personas prefieren atenderse de manera local, con médicos, curanderos o remedios caseros. Todo esto guarda una estrecha relación con la baja cultura del cuidado de la salud que se tiene en México, que se agrava en las zonas agrícolas-rurales-indígenas, como en el caso de varios municipios del universo de estudio. Por otro lado, muchas de las enfermedades son de orden psicoemocional y se manifiestan en el consumo excesivo de alcohol, tabaco y ciertos alimentos o bebidas nocivas a largo plazo, pero que no se perciben de esta

forma debido a que su uso se ha normalizado e incluso forman parte del consumo cultural de muchas regiones. Incluso ciertas drogas, cuyo consumo no es bien visto, en la práctica se consumen tanto para aplacar los problemas psicoemocionales, como para soportar las cargas de trabajo agrícolas.

Ahora bien, mediante el trabajo de observación en la región, se pudo notar el cansancio físico que generan las máquinas desbrozadoras que los jornaleros tienen que cargar apoyados de una pechera; son ruidosas y emiten el humo resultante de la combustión a gasolina mezclada con aceite para motores de dos tiempos. Casi ningún jornalero utiliza el equipo completo de seguridad (botas, overol, guantes, lentes, cubrebocas y tapones para los oídos). Hay quienes solamente usan los lentes por lo molesto que es que una piedra o pedazo de hierba se incruste en el glóbulo ocular. El resultado es una serie de riesgos sobre la salud de los trabajadores. A pesar de que las normas se han modificado para atender estas cuestiones, no hay regulación ni vigilancia que se encarguen del cumplimiento de tales normas laborales.

En conjunto, se vislumbra un panorama desalentador respecto al acceso efectivo a servicios de salud, lo que parece ser un asunto fundamentalmente estructural, pero que se agrava con los hábitos de gran parte de la población al no ser conscientes de la importancia de llevar un registro y control sistemático de la salud física y mental. Esto se relaciona con la mala calidad de la educación formal en ese sentido y con los problemas alimenticios derivados de una desbalanceada nutrición. Probablemente los gobiernos pueden hacer mucho al respecto, pero debido a las brechas tanto en la escasa infraestructura como en las bajas inversiones en este rubro, escapan muchas veces a las capacidades de actuación de actores locales.

### 3. Derecho a la educación

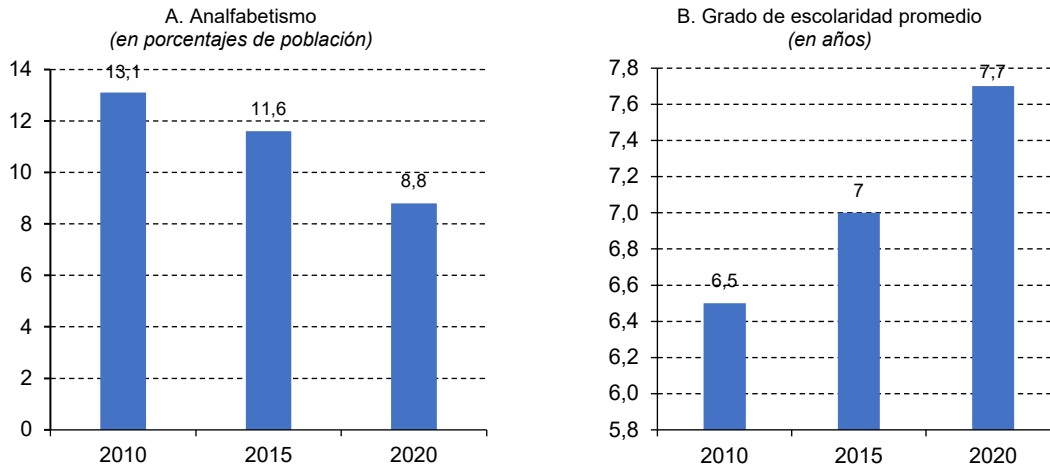
Existen otras brechas en las zonas rurales del país entre las que destaca el acceso a una educación gratuita y obligatoria hasta el nivel medio superior, tal como lo marca el artículo tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En general, el grado promedio de escolaridad en México que se registró en 2020 es de 9,7 años o grados de escolaridad aprobados, lo que corresponde a las últimas etapas del nivel básico (secundaria). Los promedios más elevados se concentran en toda la frontera norte, Ciudad de México y otros cuantos estados del centro del país, que tienen promedios cercanos o superiores a los 11 años aprobados de escolaridad (nivel medio-superior). Los dos estados más rezagados del país son Chiapas y Oaxaca, que se caracterizan por una amplia presencia de población indígena con menos de ocho años promedio. Michoacán tiene un registro de 8,6 años o grados aprobados, por lo que se encuentra en un segundo quintil y es significativamente más bajo que el promedio nacional, que ya es bajo en sí mismo, visto desde una comparativa internacional.

El problema de la falta de acceso a plataformas escolares eficientes implica un reto que va más allá de la alfabetización en sí misma. Se deben crear las condiciones personales y sociales para un desarrollo humano integral y con acceso al conocimiento fundamental para tomar decisiones mejor informadas en el transcurso de las trayectorias vitales de las personas. Se observan diferencias a pesar de que las gráficas muestran una tasa creciente del indicador grado promedio de escolaridad de la población de 15 y más años de 2000 a 2020. No obstante, los logros no son tan efectivos ni con el auge económico que deja la actividad aguacatera, pues el grado promedio que tienen estos 24 municipios es de 7,6 años en 2020 y el analfabetismo<sup>242</sup> en la región es de cerca del 9%. Si se toman en cuenta al menos un año de preescolar más los seis de educación primaria, se concluye que el promedio en el que se encuentra la población de esta región es de primer grado de secundaria (véase el gráfico 138).

---

<sup>242</sup> El censo del INEGI toma como persona alfabetizada a quien sepa leer y escribir un recado; un recado se entiende como un escrito breve y sencillo que expone hechos relativos a la vida cotidiana. La forma en que se mide el analfabetismo es imprecisa para poder dar cuenta de la magnitud del problema del analfabetismo en más de una sola dimensión, ya que la desigualdad social también se ve marcada por las diferencias en el acceso a la información y el conocimiento.

**Gráfico 138**  
**Niveles de analfabetismo y grado promedio de escolaridad en los 24 municipios aguacateros michoacanos, 2010-2020**



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Censo de Población y Vivienda 2010, Gobierno de México, 2010a [en línea] <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2010/>; Encuesta Intercensal 2015, Gobierno de México, 2015 [en línea] <https://www.inegi.org.mx/programas/intercensal/2015/>, y Censo de Población y Vivienda 2020, Gobierno de México, 2020a [en línea] <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2020/>.

No se requiere escolarización para obtener un empleo como jornalero agrícola; en muchas empacadoras de aguacate que solicitan personal operativo la escolaridad tampoco parece ser un problema para la contratación. Muchas mujeres de zonas altamente urbanizadas, de urbanización media y de comunidades rurales se emplean en estas fábricas empacadoras de aguacate para la exportación, dadas las condiciones de baja escolaridad requerida y otros aspectos sociodemográficos que permiten un uso masivo de mano de obra femenina como seleccionadoras y empacadoras de aguacate. Al respecto, una entrevistada comentó:

“Pues, quién sabe que será, pero... fijate que es una muy buena pregunta, ¿por qué mujeres?, y sí, somos más mujeres, y sí, las mujeres ganamos más en un empaque que un hombre, casi por lo regular. Haz de cuenta que, por decir, una empacadora está todo el día parada empacando y aventando las cajas a la base y el hombre nada más las agarra, las cierra y las pone en la tarima, es todo lo que hace. El hombre no revisa si va buena la fruta, si va el calibre que lleva o si va revuelto. Y las mujeres sí tienen que checar que la fruta vaya en buenas condiciones para el destino que va, porque tenemos diferentes calidades.”

Como se ve, no se requiere mayor especialización que la de reconocer características de la fruta para seleccionarla y empacarla, aunque para ascender a puestos de supervisión, en donde se llenan formatos, ya es necesario contar con cierto nivel escolar.

Por otro lado, hay diferencias significativas entre los municipios aguacateros; como es de esperarse, en las áreas urbanas la tasa de alfabetización es mayor, así como el grado promedio de escolaridad. La capital del estado se encuentra en el primer lugar, de acuerdo con el último censo del INEGI; en el municipio de Morelia se contabilizaron solo un 4,3% de personas mayores de 15 años analfabetas. El grado promedio de escolaridad alcanza los 11 años en promedio, relativamente lejano de la media estatal de 8,6 años.

Posteriormente, se encontraron municipios que cuentan con áreas altamente urbanizadas como Uruapan o Zacapu, o municipios con zonas urbanas medias como Pátzcuaro y Zitácuaro que se encuentran en torno de los 9 años promedio. Después, cuatro municipios que rondan entre 8 y 8,5 años, así como los que se encuentran en el rango de entre 7 y 7,9, que suman un total de ocho municipios

aguacateros (INEGI, 2020a). Los seis municipios restantes no alcanzaron los 7 años promedio de escolaridad entre su población para 2020. Se trata de aquellos que tienen antecedentes estructurales de falta de acceso efectivo a la escolarización. En el cuadro 23 se observa la trayectoria que presentan estos municipios en la última década, en donde se incluyen otros que han presentado grandes rezagos.

**Cuadro 23**  
**Grado promedio de escolaridad de 12 municipios aguacateros**

Municipio	2010	2015	2020	Municipio	2010	2015	2020
Turicato	5,1	5,8	6,4	Tancítaro	5,7	6,2	7,0
Madero	5,3	5,9	6,7	Salvador Escalante	5,9	6,4	7,1
Tangamandapio	5,7	6,2	6,8	Tocumbo	6,2	6,7	7,2
Cotija	5,8	6,4	6,8	Peribán	6,4	6,7	7,5
Tangancícuaro	6,0	6,3	6,9	Ario	6,4	6,9	7,6
Charapan	5,7	6,3	6,9	Chilchota	6,6	7,0	7,7

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Censo de Población y Vivienda 2010, Gobierno de México, 2010a [en línea] <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2010/>; Encuesta Intercensal 2015, Gobierno de México, 2015 [en línea] <https://www.inegi.org.mx/programas/intercensal/2015/>, y Censo de Población y Vivienda 2020, Gobierno de México, 2020a [en línea] <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2020/>.

De la población bajo análisis, estos 12 municipios representan el 50% de la muestra y corresponden a la parte baja en relación con los niveles de escolaridad. Entre algunas de sus características regionales específicas, Tancítaro, Salvador Escalante y Ario ocupan el primero, cuarto y quinto lugar en hectáreas sembradas y cosechadas de aguacate, sin que esto tenga relación directa con mejores niveles de escolaridad ni acceso a otros derechos laborales o civiles fundamentales. Además, se presentan variaciones entre las áreas urbanas y las rurales, ya que factores como la distancia, la infraestructura, el apoyo o falta de apoyo familiar y la calidad del proceso enseñanza-aprendizaje en las aulas son los diferenciales que estratifican a la población de estos amplios territorios, según los grados de escolaridad que logran alcanzar las familias y sus hijos<sup>243</sup>.

De acuerdo con el censo del INEGI (2020a), hay una cierta tendencia al rezago escolar según la cantidad de hablantes de lengua indígena, aunque en realidad es cada vez más difícil reconocer la categoría de indígena. En los censos oficiales se ha optado por reconocer la variable hablante de lengua indígena para inferir la cantidad de población indígena presente en un municipio (véase el cuadro 24).

**Cuadro 24**  
**Michoacán (México): hablantes de lengua indígena en 12 municipios aguacateros, 2010 y 2020**

(Valores absolutos)

Municipio	2010	2020	Municipio	2010	2020
Chilchota	19003	20351	Ario	122	66
Tangamandapio	8544	7728	Peribán	77	237
Charapan	5784	6061	Salvador Escalante	62	30
Tangancícuaro	1602	1250	Tocumbo	60	62
Turicato	578	370	Madero	44	24
Tancítaro	255	451	Cotija	33	43

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Censo de Población y Vivienda 2020, Gobierno de México, 2020a [en línea] <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2020/>.

En este lapso de diez años se observa que algunas poblaciones perdieron hablantes de lengua indígena, especialmente la purépecha, mientras que otras incrementaron el total de hablantes. Los municipios de Tangamandapio y Tangancícuaro son los más significativos, ya que perdieron 816 y 350

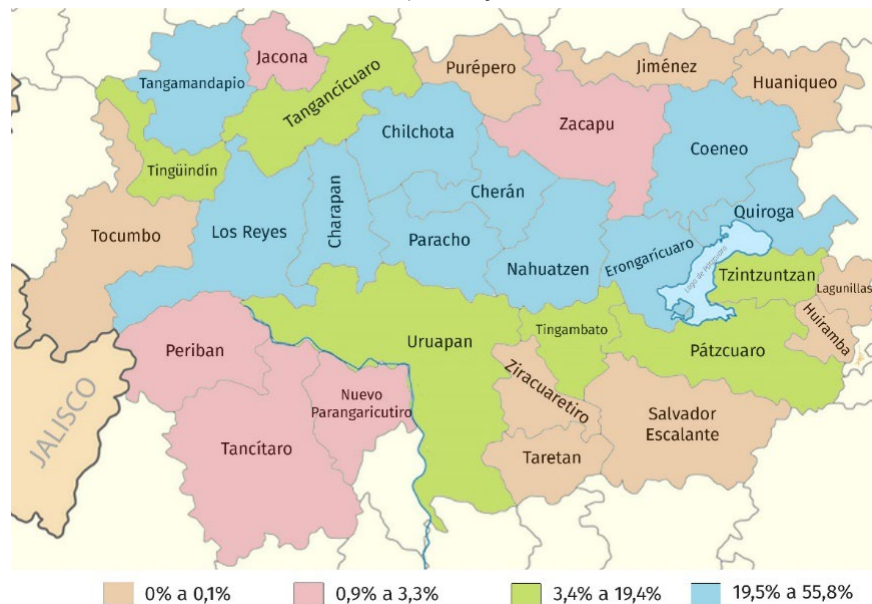
<sup>243</sup> Con el problema educativo suscitado ante la pandemia de COVID-19 entre 2020 y 2021, muchos alumnos de zonas rurales de Michoacán abandonaron las escuelas o bien, no aprendieron adecuadamente los contenidos de su plan o programa de estudios.

hablantes respectivamente en estos diez años. Los casos de Tancítaro y Peribán son interesantes debido a que, después de una tendencia a la pérdida de hablantes indígenas, se ha observado un incremento en el último censo.

Es preciso relacionar este incremento con la cantidad de inmigrantes que llegan a esta región. En Tancítaro se registraron 1.201 inmigrantes mayores de 5 años en 2020, lo cual representa un 3,6% del total de su población, mientras que en Peribán se registraron 949 personas en estas condiciones, un 3,2% de sus habitantes. Queda por investigar si estos inmigrantes vienen de zonas de habla indígena y se instalan en estos y otros municipios productores principales de aguacate. Hay municipios en los que se han ganado hablantes en este último censo debido a las tasas de natalidad y de reproducción cultural propias de la socialización interna de cada poblado, como en el caso de Chilchota y Charapan, dos municipios con microrregiones en donde hay asentamientos indígenas con rasgos, además de la lengua, como la vestimenta o los usos y costumbres locales.

Los colores más tenues en el mapa 7 indican las áreas en las que ha ido disminuyendo la población hablante de la lengua nativa. El trabajo etnográfico en la región permite dar cuenta de las formas que asumen estas comunidades y núcleos urbanos dentro de cada municipio, alcanzados por el auge aguacatero<sup>244</sup>. El caso de Los Reyes es relevante, ya que también es de los que ha ganado población hablante de lengua indígena, pasando de poco más de 10.500 en 2010 a cerca de 14.000 en 2020. Este municipio se encuentra en el noveno lugar de hectáreas sembradas bajo el modelo de agricultura de exportación del aguacate; así entonces, la población ha sido sometida a estas nuevas relaciones de subordinación dominantes en la cadena productiva y de valor de este alimento.

**Mapa 7**  
**Michoacán: población hablante de alguna lengua indígena en la franja aguacatera del estado**  
*(En porcentajes)*



Fuente: J. L. Saldaña, Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Sistema de Consulta de Información Censal (SCINCE), "Total de municipios michoacanos con presencia de cultivos de aguacate, 2020", 2020 [en línea] <http://gaia.inegi.org.mx/scince2/docs/manualUsuario.pdf>.

<sup>244</sup> Cherán es el único municipio indígena que ha puesto barreras para el cultivo de aguacate desde el consejo comunal, impidiendo a cualquier poblador de este municipio o foráneo cultivar este fruto en sus territorios. En Paracho y Nahuatzen tampoco hay registro de cultivo de aguacate, pero tal parece que se debe a que las condiciones geomorfológicas y climáticas lo impiden.



En términos generales, cada municipio de la zona aguacatera michoacana tiene sus propias configuraciones sociales que permiten un mejor o peor acceso a la educación formal, a una reproducción de usos y costumbres indígenas o bien, a una mayor o menor conservación de sus territorios de manera autónoma ante los imperativos del nodo estadounidense con intereses en Michoacán. En este contexto, la relación entre lo rural, lo urbano, lo indígena y lo mestizo, se diluyen entre formas de ser individuales y colectivas difíciles de capturar en análisis estadísticos, por lo que es necesario complementar el análisis con trabajo etnográfico en distintos puntos relevantes de la zona.

#### 4. Derecho a una alimentación nutritiva y de calidad

En cuanto a la alimentación nutritiva y de calidad, son evidentes los rezagos de gran parte de la población del enclave aguacatero en la manera cómo satisfacen sus necesidades alimenticias. Los problemas sociales y enfermedades derivadas de la mala alimentación son de carácter estructural y se manifiestan en determinadas zonas de manera particular. De acuerdo con la ENIGH, en 2020 el gasto corriente en alimentos y bebidas dentro del hogar correspondía a un poco más del 86% mientras que las que se consumen fuera de los hogares mexicanos representaban el 13,57% del total del gasto monetario corriente.

A nivel nacional, el 29% de los gastos dentro del hogar se destinan a una alimentación basada principalmente en calorías, carbohidratos y grasas de cereales, tortillas de maíz y bebidas no alcohólicas (bebidas endulzadas). Las proteínas de origen animal tienen una proporción del gasto dentro del hogar del 38,7%, mientras que las proteínas de origen vegetal apenas superaban el 2,5%. De los animales, las aves son las de mayor consumo, apenas arriba de la res y la ternera. El huevo, la leche y sus derivados resultan ser un tercer tipo de proteínas animales que se encuentra entre el mayor gasto/consumo de los hogares mexicanos. Los pescados y mariscos solo representaban el 6,5% de las proteínas de origen animal. Estos alimentos son de los más nutritivos y menos nocivos a largo plazo. Las vitaminas y minerales derivadas de las frutas, verduras y legumbres solo representan el 14,2% del gasto, lo que indica un tipo de alimentación bastante desequilibrada. De esta cifra, únicamente una tercera parte corresponde a las frutas, que son una pieza fundamental de la nutrición de calidad.

En Michoacán, el 84% de los gastos en alimentos y bebidas se hacen dentro del hogar y se reparten de acuerdo con los resultados de la ENIGH. En el cuadro 25 se observa el parecido que tienen los porcentajes nacionales con el estado de Michoacán; en las subdivisiones las semejanzas también son evidentes, a excepción de las proteínas animales, pues en esta parte se consumen significativamente más las de res y ternera en Michoacán que en el promedio nacional. También se gasta poco en fruta, incluso menos de lo que se destina para bebidas no alcohólicas como refrescos, jugos y otras bebidas. Ante la aplicación de la ley que obliga a los fabricantes de productos alimenticios a etiquetar visiblemente los excesos que tienen sus productos, se ha hecho evidente que casi todo producto de este tipo tiene repercusiones nocivas en la salud por su consumo constante.

**Cuadro 25**  
**México y Michoacán: gasto corriente monetario en alimentos y bebidas dentro del hogar, 2020**

(En porcentajes)

Ítem	Michoacán	Nacional
Calorías, carbohidratos y grasas	30	29
Proteínas de origen vegetal	3	3
Proteínas de origen animal	37	39
Vitaminas y minerales	14	14
Otros alimentos	14	15

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares, Gobierno de México, 2020c [en línea] <https://www.inegi.org.mx/programas/enigh/nc/2018/>.

En el trabajo etnográfico y en las entrevistas se encontró un patrón en las formas de consumo de alimentos y bebidas por parte de la población trabajadora de distintas zonas dentro de la región aguacatera michoacana. Es común ver a los jornaleros cosechadores que bajan en grupo de las camionetas a las tiendas de conveniencia a consumir principalmente refrescos, cervezas, bebidas energizantes, frituras, panes, golosinas y cigarrillos. También se concentran en las pequeñas fondas, tiendas de banquetas y comercios ambulantes que ofrecen comida como tostadas preparadas, morisqueta, tamales, tortas, café y gelatinas, entre otras. Estos trabajadores, que se cuentan por miles, comienzan sus jornadas entre las 4 y las 6 de la mañana, ya que por lo general recorren grandes distancias para llegar a las plantaciones en toda la franja aguacatera; por las mañanas, consumen diversos alimentos, bebidas e incluso sustancias para rendir en estas complicadas jornadas de trabajo. El siguiente fragmento es especialmente significativo en este sentido:

- ...falta de sueño y estrés.
- ¿Cuándo se presenta esto?
- En el trabajo, por lo que uno se levanta pues más temprano y así pues.
- Para enfrentar esto, ¿qué tipo de productos consumen?
- Ahí se consume pues de todo, ahí no tiene uno que decir nada.
- ¿Drogas o alcohol?
- Pues a lo mejor sí.
- ¿Cuál sería la más frecuente?
- Más, el alcohol.

Además, los choferes consumen distintas clases de productos o sustancias que les permiten mantenerse activos al volante. En regiones indígenas aguacateras en donde se ha realizado trabajo etnográfico los patrones alimenticios se han modificado en gran medida por los productos industrializados y procesados. Un ejemplo es del atole y los tamales, que en algunas de las regiones se han mezclado con los enlatados, el azúcar refinada y la leche condensada, entre otros, y de los que advierte la Secretaría de Salud por sus excesos. Además, los agroquímicos utilizados contaminan el agua y el ambiente de las huertas y las parcelas, en donde se consume gran parte de los alimentos de los trabajadores y propietarios de las huertas. Esto se relaciona estrechamente con el problema del medio ambiente. Resulta evidente la manera en que el uso masivo de agroquímicos afecta en la región en que se llevan a cabo los procesos cotidianos de las poblaciones aguacateras, sobre todo el más básico que es la alimentación.

## 5. Derecho a una vivienda digna

Las brechas estructurales también se pueden observar en la falta de cumplimiento del derecho a una vivienda digna y decorosa, considerado en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CONEVAL, 2018). El Estado mexicano suscribió este pacto desde 1981, por lo que se encuentra obligado a procurar la vigencia y observancia de estos derechos en beneficio de la ciudadanía que se encuentre en su territorio. Los indicadores más comunes para medir la falta de acceso a este derecho se derivan de dimensiones como buena ubicación para satisfacer las necesidades básicas y el acceso a servicios, seguridad, diseño, materiales, espacios comunes e integración de tecnologías, entre otros. En este sentido, México cuenta con una heterogeneidad cuando se conjugan estas dimensiones en distintos territorios, como las viviendas de comunidades indígenas, las diferencias entre el ámbito rural y el urbano, así como en los problemas que representan las zonas metropolitanas en cuanto a los tiempos de traslado a las fuentes de empleo o la baja calidad comunitaria en algunos barrios y colonias.

Uno de los requisitos fundamentales para reconocer si se trata de una vivienda digna es tener acceso al agua potable. En ese sentido, el INEGI presenta la variable porcentaje de viviendas con agua entubada dentro de la vivienda, que es de utilidad para reconocer lo que ocurre al respecto en el universo de estudio. Una vez obtenida la media, se encuentra que los avances no han sido suficientes en el conjunto de estos 24 municipios aguacateros; apenas se ha pasado de un 68,3% en 2010 a un 74,6% en

2020 de viviendas con agua entubada. El municipio de Morelia es el más elevado del estado de Michoacán, pues pasó del 89% al 92,5%, respectivamente.

De los 24 municipios aguacateros, se presentan tres casos de relevancia, pues de tener bajos porcentajes, las viviendas han sido equipadas cada vez más con agua entubada. En el cuadro 26 se observa que se trata de los municipios que ocupan el primero, el undécimo y el vigésimo segundo lugar en la lista de principales productores de aguacate. En 2010, menos de la mitad de la población de estos municipios contaba con agua entubada en sus casas. Algunos como Ziracuaretiro y Chilchota lograron revertir estas carencias, pero el caso de Tancítaro sigue siendo complejo, debido a que es el principal productor nacional de aguacate. Hay un porcentaje considerable de población que no cuenta con este derecho fundamental en sus viviendas (37,8%), lo que es un indicador de las desigualdades persistentes.

**Cuadro 26**  
**Michoacán, municipios productores de aguacate: viviendas con agua entubada dentro de la vivienda, 2010 y 2020**  
(En porcentajes)

Municipio	2010	2020
Tancítaro (1)	34,7	62,2
Ziracuaretiro (11)	45,7	79,6
Chilchota (22)	50	81,9

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Censo de Población y Vivienda 2010, Gobierno de México, 2010a [en línea] <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2010/>, y Censo de Población y Vivienda 2020, Gobierno de México, 2020a [en línea] <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2020/>.

Por otra parte, si se estratifican los municipios de acuerdo con su densidad poblacional, dos de ellos superan los 100.000 habitantes: Uruapan y Zitácuaro, cuyas áreas se encuentran altamente urbanizadas, con pequeñas y medianas localidades y pueblos a su alrededor. Lo mismo ocurre con Pátzcuaro, Tacámbaro y Los Reyes, tres municipios con zonas urbanas medias, que sirven como cabeceras municipales o centros regionales de intercambio y comercio. En estos municipios también hay un rezago importante en cuanto al acceso al agua potable entubada dentro de las viviendas (véase el cuadro 27).

**Cuadro 27**  
**Michoacán: municipios con alta densidad poblacional en relación con el porcentaje de viviendas con agua entubada dentro de la vivienda, 2010 y 2020**

Municipio	Población (2020)	2010 (en porcentajes)	2020 (en porcentajes)
Uruapan	356 786	86,3	88,4
Zitácuaro	157 056	57,3	63
Pátzcuaro	98 382	74,9	71,9
Tacámbaro	79 540	65,5	76,8
Los Reyes	78 935	83	82,2

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Censo de Población y Vivienda 2010, Gobierno de México, 2010a [en línea] <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2010/>, y Censo de Población y Vivienda 2020, Gobierno de México, 2020a [en línea] <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2020/>.

En Uruapan los logros han sido escasos, pero el nivel de cobertura es relativamente alto, mientras que en Pátzcuaro y Los Reyes incluso hubo un retroceso según el último censo, lo que puede significar que el crecimiento poblacional por natalidad y migración debida al auge aguacatero se está realizando en zonas marginadas o terrenos en donde aún no hay redes de agua potable. Otros casos que son destacables, sobre todo por sus escasos logros en este ámbito, son el de Charapan, municipio mayoritariamente indígena, en donde se ha pasado de un escaso 28,5% en 2010, a un 39,3% en 2020, y el de Turicato, en donde solamente se ha llegado a un 55% de las viviendas con agua entubada en 2020.

También se deben resaltar algunos logros en el equipamiento de vivienda, sobre todo en lo que respecta a energía eléctrica y drenaje. El total de viviendas habitadas en los 24 municipios delimitados es superior a las 335.000; de estas, casi todas cuentan con energía eléctrica y una gran mayoría con drenaje. En el cuadro 28 se observa que un 7,5% de las viviendas de la zona cuenta con piso de tierra en sus viviendas. Los municipios que tienen los porcentajes más elevados son Turicato, Tingambato, Tangamandapio y Charapan, pues superan un 17% de viviendas con piso de tierra. Esto guarda una estrecha relación con el 6,4% de viviendas que no cuenta con drenaje, pues por lo general se comparten este tipo de carencias en las viviendas, especialmente de las áreas rurales, menos pobladas o indígenas.

**Cuadro 28**  
**Michoacán: características generales de las viviendas en los 24 municipios aguacateros bajo análisis, 2020**

Viviendas	Número de viviendas	En porcentajes
Total de viviendas habitadas	335 072	100
Con piso de tierra	25 171	7,5
Que disponen de energía eléctrica	331 967	99,1
Que disponen de drenaje	313 733	93,6
Sin computadora ni Internet	183 487	54,8

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), "Censo de Población y Vivienda 2010", Gobierno de México, 2010a [en línea] <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2010/>, y "Censo de Población y Vivienda 2020", Gobierno de México, 2020a [en línea] <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2020/>.

Por último, en la actualidad una vivienda digna es aquella que cuenta con las facilidades para el acceso a la información y el conocimiento, a través de computadoras o dispositivos conectados a internet. En la región delimitada hay una brecha muy amplia entre las viviendas que cuentan con estas TIC, de manera que casi la mitad de la población no cuenta con ellas dentro de sus viviendas. En general, durante el trabajo etnográfico se han observado grandes diferencias entre las viviendas de la zona aguacatera michoacana. Uno de los riesgos a los que se exponen casi todas ellas es a la contaminación del agua y del aire por los agroquímicos que se utilizan tanto de manera líquida como sólida y en aspersores, fumigantes y otros agentes que se aplican al aire libre a las miles de hectáreas sembradas con árboles de aguacate, lo que de manera poco evidente va degradando la calidad de vida y la salud de los habitantes de la región.

## VI. Conclusiones

A lo largo de este documento se examinan tanto las brechas de bienestar horizontales, observables a partir de una comparación de las trayectorias socioeconómicas y del bienestar de México, la Argentina, Costa Rica y Panamá, como las brechas de bienestar verticales, que permiten analizar las desigualdades sociales presentes en el ámbito rural mexicano. Para dar cuenta de las primeras se asume una perspectiva estructural, complementada por el análisis de la compleja coyuntura generada por el COVID-19. Para abordar las segundas se han considerado tanto las desigualdades relacionadas con la ruralidad tradicional como las que han surgido como producto de la nueva ruralidad mexicana.

En el primer caso se abordaron las brechas estructurales y de bienestar en distintos ámbitos: el crecimiento económico, la distribución del ingreso, la calidad del empleo, los salarios, la afiliación a los sistemas de pensiones, el acceso a los sistemas de salud, la fiscalidad y el gasto social, la educación, la incidencia de la pobreza entre distintos grupos sociales y el cuidado. Adicionalmente, el análisis de dichas brechas se correlacionó también con las brechas desnudadas por el COVID-19 tanto en los ámbitos analizados previamente<sup>245</sup> como en otros de carácter emergente<sup>246</sup>.

En el caso de las brechas verticales se observan problemas relacionados con grados de marginación a distintas escalas territoriales y en ese contexto se ubican las localidades indígenas. Se revisan las brechas de pobreza y pobreza extrema que prevalecen entre la población indígena y no indígena, y aquellas relacionadas con el acceso a derechos y servicios sociales en seis ámbitos: educación, salud, seguridad social, alimentación, vivienda y servicios básicos de la vivienda. También se considera el auge de la actividad agroindustrial durante década de 2010 en algunas entidades federativas de México y se revisa, desde una perspectiva general, el proceso de transformación del mundo rural tradicional, incluyendo el

---

<sup>245</sup> La salud, el crecimiento económico, el empleo, el ingreso, la pobreza y la pobreza extrema, la protección social, la vivienda y la integración digital de los hogares y el cuidado, considerando además el espacio fiscal del Estado y el volumen del gasto social público.

<sup>246</sup> El impacto de brechas de salud previas en los esfuerzos para hacer frente al COVID-19, la vulnerabilidad de grupos particulares, la movilidad social descendente de sectores de ingresos medios, la integración digital de los hogares y la agudización del régimen desigual de cuidado.

análisis del ámbito laboral<sup>247</sup> y comparando la pobreza y la pobreza extrema en los ámbitos rural y urbano. De igual forma, se consideran otros aspectos como el proceso de urbanización de las zonas rurales, la mayor complejidad de la estructura del empleo y su impacto en la estructura salarial, las condiciones de vida de los jornaleros agrícolas y la continuidad de importantes brechas de bienestar en el ámbito de la vivienda, los servicios básicos y los servicios sociales.

Finalmente, el análisis se concentra en las nuevas brechas estructurales y de bienestar generadas por la agroindustria aguacatera orientada a la exportación<sup>248</sup> en el estado de Michoacán, lo que supuso dar cuenta tanto de la permanencia de algunas formas de pobreza como de la emergencia de nuevas brechas estructurales y de bienestar que borran los límites entre lo urbano y lo rural, así como la continuidad de grandes brechas en el acceso a derechos sociales fundamentales<sup>249</sup>.

## A. Brechas generadas por las trayectorias socioeconómicas y del bienestar

El abordaje de las brechas estructurales socioeconómicas y de bienestar en distintos ámbitos en los cuatro países analizados permiten formular conclusiones en distintos ámbitos: el crecimiento económico, la distribución del ingreso, la calidad del empleo, los salarios, la afiliación a los sistemas de pensiones, el acceso a los sistemas de salud, la fiscalidad y el gasto social, el acceso a la educación, la incidencia de la pobreza entre distintos grupos sociales y el régimen de cuidado. Todas esas esferas son fundamentales no solo para situar a México frente a los otros tres países, sino para destacar cuáles son los principales cuellos de botella que deben ser contemplados al formular políticas sociales más incluyentes en el futuro.

### 1. Brechas en el crecimiento económico

Lo más destacado en este ámbito es una larga trayectoria de estancamiento económico en el caso de México, entre 2003 y 2012, justo en los años de mayor crecimiento de los otros tres países. En el mediano plazo, 2000-2019, México evidenció una tendencia estable a un bajo crecimiento, la Argentina a una situación fluctuante que inició en una etapa de auge (2003-2013), seguida por un colapso económico, mientras que Costa Rica y Panamá se caracterizaron por altos niveles de crecimiento del PIB y Panamá por un alto crecimiento del PIB por habitante. Estas tendencias se tradujeron en brechas muy grandes en México con respecto a Costa Rica (cuyo tipo de capitalismo es semejante al mexicano) y aún mayores con respecto a Panamá.

El caso de México ilustra con claridad como la ralentización de la economía debilita el gasto público social que, acompañado del aumento de la desigualdad distributiva de los ingresos, ensanchan la puerta de entrada de la población con bajos ingresos a situaciones de pobreza. Además, muestra que el ciclo económico condiciona el volumen y la calidad del acceso de la fuerza laboral al mercado de trabajo, lo que en el caso mexicano se tradujo en una intensificación del deterioro de las condiciones en las que esto sucede, lo que en el ámbito laboral incrementó los niveles de precariedad, inestabilidad e informalidad, al igual que las brechas de género, edad y estrato socioeconómico.

---

<sup>247</sup> Examinando las características de los empleos generados por la agroindustria de exportación y el comportamiento de las brechas de ingreso entre los ámbitos rural y urbano.

<sup>248</sup> Analizadas a partir de una perspectiva teórica que enfatiza no solo el carácter exportador de la agricultura sino la adopción de un modelo de economía de enclave, enmarcado en cadenas de valor global, de carácter extractivista.

<sup>249</sup> Derecho al trabajo, acceso a los servicios de salud, derecho a la educación, a la alimentación nutritiva y de calidad y a una vivienda digna.

## 2. Brechas en la distribución del ingreso<sup>250</sup>

Entre 2002 y 2019 el coeficiente de Gini de la distribución del ingreso en México fue ligeramente superior al de Costa Rica a lo largo de 12 años y sistemáticamente superior al de la Argentina durante 17 años. Esta brecha, particularmente con respecto a ese último país, revela por una parte una mayor participación de los tres primeros quintiles en el ingreso promedio total en la Argentina y por otra los efectos de instituciones sociales, de políticas redistributivas y de una mayor capacidad fiscal que atenúan la desigualdad en ese país, cuya ausencia en el caso de México permite una mayor concentración del ingreso en el quintil de mayores ingresos, que en 2019 agrupaba el 52% del ingreso total<sup>251</sup>.

Un análisis fino de la distribución del ingreso por fuentes de ingreso para toda América Latina, que incluye a México, muestra que los quintiles I a III solo destacan en el ámbito de las transferencias públicas y las ayudas de otros hogares, pero tienen muy poco acceso a ingresos de propiedad, jubilaciones y alquiler, así como ingresos exiguos derivados del trabajo dependiente o por cuenta propia. Esto pone de manifiesto el gran peso negativo que tienen la informalidad y la precariedad laboral en la situación de quienes tienen bajos ingresos e ingresos medios bajos, al igual que la insuficiencia de los apoyos públicos para reducir la desigualdad en el ingreso.

## 3. Brechas de calidad del empleo

En este rubro, a lo largo del período 2000-2018, México no solo mantuvo los niveles más altos de población ocupada en el sector informal, por encima de los otros tres países y del promedio de América Latina, sino que manifestó una tendencia constante a un crecimiento gradual de esta condición. La mayor brecha negativa de México encontrada en este ámbito fue frente a Panamá, que alcanzaba 11,1 p.p. en 2000, aumentó a 13 p.p. en 2006 y sufrió una pequeña reducción hacia 2018 cuando era de 10,9 p.p.; con respecto a Costa Rica la brecha llegó en 2018 a 9,2 p.p., y a 7,7 p.p. con respecto a la Argentina. En México el porcentaje de los ocupados urbanos en el sector informal fluctuó entre 2000 y 2018 entre el 45,3% y el 50%, en Panamá no rebasó nunca el 38,1% y en 2019 era del 35,3% frente al 46,2% de México, el 38,5% de la Argentina y el 37,5% de Costa Rica (véase el gráfico 19).

Por otro lado, en México la pérdida de calidad del empleo se agravó fundamentalmente en el caso de los asalariados urbanos y afectó de manera más aguda a las mujeres. De hecho, en lo que corresponde a los ocupados urbanos en sectores de baja productividad, la brecha entre hombres y mujeres creció 2,4 veces entre 2000 y 2018, en el primero de estos años esta brecha era desfavorable para las mujeres en 4,4 p.p. y para 2018 aumentó a 10,2 p.p. (véase el gráfico 23).

## 4. Brechas salariales

Los datos indican que la participación salarial en el PIB y el valor agregado fue sistemáticamente menor en el caso de México que en el de los otros tres países y que cuando se cuantifica en términos del valor agregado las distancias negativas son más acusadas con respecto a Costa Rica y la Argentina. La evolución de la distribución funcional del ingreso entre 1980 y 2016 muestra en el caso mexicano una pérdida de la parte correspondiente a los salarios de casi 12 p.p. Esta tendencia manifiesta un profundo deterioro de la centralidad del trabajo asalariado en México que no ha ocurrido en la misma proporción en los otros tres países (véanse los gráficos 27 a 29).

Por otra parte, en lo que corresponde a la evolución de los salarios mínimos se constata que, como producto de los efectos regresivos de la política salarial regresiva implementada por México desde mediados de la década de 1970 se produjo una reducción muy significativa de los salarios mínimos reales en ese período. Al observar el período comprendido entre 1990 y 2014 se observa una abrupta caída

<sup>250</sup> Son muy relevantes porque el ingreso es una condición de acceso a distintos bienes y servicios para satisfacer necesidades sociales.

<sup>251</sup> Mientras que en 2019 ese porcentaje era 5 p.p. menor en la Argentina.

entre el primer año de esa etapa y el año 2000, cuando dichos salarios experimentaron una reducción de 43,5 p.p., mientras que a partir de ese último año y hasta 2017 inició una tendencia a un crecimiento gradual que no revirtió el estancamiento, lo que ocurrió a partir de 2018, tras el cambio de gobierno ocurrido ese año.

Con respecto a los otros tres países a partir de 2000 se observa una tendencia compartida al estancamiento de los salarios mínimos, que empieza a cambiar en el caso mexicano a partir de los aumentos a los salarios mínimos impulsados por el nuevo gobierno a partir de 2018. La excepción al estancamiento es el caso argentino en el que entre 2000 y 2012 se observó un vertiginoso aumento de dichos salarios de 283,1 p.p., que fue interrumpida por una profunda crisis económica (véanse los gráficos 30 a 32). Por otra parte, entre 1999 y 2019 en México los salarios medios anuales se incrementaron de manera gradual en 25,3 p.p., pero entre 2010 y 2019 ese incremento fue de solo 6,7 p.p. En ese período la brecha negativa frente a Costa Rica se incrementó de 7,3 p.p. a 16,5 p.p. y con respecto a Panamá de 22,3 p.p. a 23,4 p.p., lo que indica que el dinamismo de la economía mexicana no ha sido suficiente para remontar dichas brechas (véase el gráfico 33).

Finalmente, en lo que corresponde a la relación de los salarios urbanos de las mujeres con respecto a los de los hombres, en los últimos 20 años los tres países y América Latina en su conjunto han experimentado mejoras importantes en la relación salarial urbana entre sexos, con la excepción de México, cuya tendencia ha sido mantenerse por debajo del promedio regional y mantener o incrementar sus brechas con respecto a la Argentina, Panamá y Costa Rica; en 2019 estas eran sucesivamente de 8,3 p.p., 17 p.p. y 18,3 p.p. (véanse los gráficos 34 a 35).

## 5. Brechas de afiliación a los sistemas de pensiones

Se observa la gran influencia que las tendencias en materia de empleo tienen en el comportamiento de la afiliación a los sistemas de pensiones y salud en los cuatro países. En el caso de los sistemas de pensiones hasta 2019 la afiliación era mucho mayor en los casos de la Argentina (68,5%) y Costa Rica (69,6%) que en Panamá (49%) y México (31,9%); en todos los casos las brechas desfavorecían a México y fluctuaban entre 17,1 p.p. y 27,7 p.p. (véase el gráfico 40). Por lo que se refiere a la afiliación de las mujeres con respecto a la de los hombres, con excepción de Panamá, la tendencia era una mayor afiliación de los segundos, pero el caso de México es el más agudo porque solo el 29,8% de las mujeres ocupadas cotizan a los sistemas de pensiones, frente al 50,3% en Panamá, el 66,1% en Costa Rica y el 66,7% en la Argentina. Las brechas negativas para México oscilaban entre 20,4 p.p. y 36,9 p.p. (véase el gráfico 40).

En lo que se refiere a la afiliación de los ocupados asalariados y no asalariados a los sistemas de pensiones, los datos indican que en Costa Rica la brecha entre unos y otros es de 35 p.p., pero en México alcanza 41 p.p. Por otra parte, mientras que en la Argentina, Costa Rica y Panamá el porcentaje de asalariados ocupados afiliados a los sistemas de pensiones fluctuaba entre el 68,5% y el 77,7%, en el de México ese porcentaje apenas rebasaba el 40%, lo que implica brechas horizontales desfavorables frente a los otros tres países cuyo rango fluctúa entre 23,5 p.p. y 34,7 p.p.

En el caso de los cotizantes no asalariados el único caso destacable era el de Costa Rica, ya que el 43% de los no asalariados ocupados cotizan a dicho sistema, pero en México ese porcentaje es mínimo (2,3%) (véase el gráfico 41). Hay también una brecha notable en la afiliación de los ocupados urbanos y rurales a los sistemas de pensiones, que en 2019 era mucho mayor en el caso de México que en el de Costa Rica; en el primer caso alcanzaba 25,3 p.p., en el segundo solo de 9,9 p.p. La brecha horizontal entre los tres países es muy considerable, la afiliación rural en Panamá más que duplica la de México y la de Costa Rica es casi cinco veces mayor (véase el gráfico 42).



## 6. Brechas en el acceso a los sistemas de salud

La información revisada indica que hacia 2019 había una brecha notable en la afiliación de los ocupados a los sistemas de salud entre México, la Argentina y Costa Rica. En el segundo y tercer caso supera el 70%, mientras que en México solo alcanza el 46,8%. La brecha con respecto a la Argentina es de 25,2 p.p. y de 27,8 p.p. en relación con Costa Rica (véase el gráfico 43). No obstante, la brecha entre hombres y mujeres se ha cerrado considerablemente en México, la Argentina y Costa Rica. En los dos primeros casos se observa una mayor afiliación femenina y en Costa Rica se advierte una tendencia a la confluencia de la afiliación de hombres y mujeres. A pesar de ello, la brecha horizontal de la afiliación femenina de México en comparación con la Argentina y Costa Rica es desfavorable para el primer país. Así, en México solo el 48,3% de las mujeres cotiza a los sistemas de salud, en Costa Rica el 72% y en la Argentina el 75,2%, lo que implica distancias frente a uno y otro de casi 24 p.p. y 27 p.p. (véase el gráfico 43).

En el caso de la brecha entre cotizantes ocupados asalariados y no asalariados a los sistemas de salud en 2019, la afiliación de los primeros era 2,4 veces mayor en México, frente a 1,5 veces mayor en la Argentina y 1,4 veces mayor en Costa Rica, lo que indica brechas menores en esos dos países. La brecha horizontal de México en relación con Costa Rica y la Argentina en la afiliación de los ocupados no asalariados era también muy negativa, 30 p.p. en el primer caso y más de 33 p.p. en el segundo (véase el gráfico 44). La brecha en la afiliación de los ocupados a los sistemas de salud entre la población urbana y rural en 2019 era muy grande en México, 34 p.p. a favor de la primera, pero en Costa Rica era de solo 5,2 p.p. En términos horizontales la brecha en la afiliación de los ocupados rurales entre México y Costa Rica favorecía a este último país en casi 49 p.p. (véase el gráfico 45). La brecha en la disposición de recursos de salud<sup>252</sup> favorecía a México frente a Costa Rica, pero lo desfavorecía frente a la Argentina, pero eso no se traduce en una mayor capacidad de afiliación en el caso de México con respecto al primer país, debido seguramente al alto nivel de fragmentación y de estratificación de la cobertura del sistema de salud mexicano (véanse los gráficos 46 y 47).

## 7. Brechas de fiscalidad

La política de ingresos determina la obtención de recursos que el Estado necesita para ejercer las funciones del gasto y redistribución que sirven a objetivos de alcanzar mayor equidad y menor desigualdad social. Entre 1990-2018 los ingresos tributarios como porcentaje del PIB se han mantenido por debajo del 20% en Panamá y México, mientras que Costa Rica y la Argentina mantuvieron niveles por encima del 20% y del promedio latinoamericano<sup>253</sup> (véase el gráfico 48).

A inicios de la década de 1990 las brechas entre los cuatro países comparados en este documento eran más pequeñas, los ingresos tributarios como porcentaje del PIB oscilaban entre el 12,6% en México, el 16,8% en la Argentina, Panamá y el conjunto de América Latina y el 22,6% en el de Costa Rica. Hacia 2018 la brecha de ingresos tributarios de México (15,3%) frente a Panamá había desaparecido, pero había aumentado a 8,2 p.p. con respecto al conjunto de América Latina (23,5%), a 8,9 p.p. en relación con Costa Rica (24,2%) y a 14,6 p.p. con respecto a la Argentina (29,9%) (véase el gráfico 48).

Un renglón donde la recaudación de ingresos de México es consistentemente menor y se traduce en brechas constantes con los otros tres países son los ingresos impositivos por concepto de propiedad. Entre 1990-2018 México recaudó entre el 0,15% y el 0% del PIB (al cerrar el período) por este concepto. En América Latina en su conjunto esas cifras oscilaron entre el 0,49% en 1990 y el 0,58%, en Panamá entre el 0,80% y el 0,58%, en la Argentina entre el 2,06% y el 0,84% y en Costa Rica entre el 0,75% en 1990 y el 1,07% en 2018. Estas cifras brechas negativas para México revelan una gran incapacidad recaudatoria en este rubro (véase el gráfico 51).

---

<sup>252</sup> Personal de salud y recursos hospitalarios.

<sup>253</sup> De hecho, la Argentina experimentó un importante repunte tras recuperarse de la crisis económica de 2002.

Algo semejante ocurre en el caso de las contribuciones a los sistemas de seguridad social porque de manera consistente se mantienen o amplían brechas de ingresos de México frente a América Latina y los otros tres países. En 1990 no había ninguna brecha entre México y el promedio de América Latina, pero había una distancia de casi un punto porcentual con respecto a la Argentina, 3,12 p.p. en relación con Panamá y 5,98 p.p. con referencia a Costa Rica. Para 2018 todas esas brechas se incrementaron, 2,2 p.p. en relación con el promedio de América Latina, 4,27 p.p. con respecto a la Argentina, 3,87 p.p. frente a Panamá y 8,44 p.p. en relación con Costa Rica (véase el gráfico 52).

## 8. Brechas de gasto social

En promedio, entre 2000 y 2018 el gasto social como porcentaje del PIB en México y Panamá son los menores de este conjunto de países. Hacia 2018 el gasto de México se sitúa 1,5 p.p. por debajo del promedio regional y casi 2 p.p. por debajo de la Argentina y Costa Rica. Al cerrar el período el gasto social público de México se situaba 2,8 p.p. por debajo del de Costa Rica y 3,8 p.p. por debajo del de la Argentina (véanse los gráficos 54 y 55).

Entre los mayores rezagos que se constataron en el caso de México se encuentran las brechas en los dos ámbitos donde se ejerce un mayor gasto social en este país, los gastos relacionados con la protección social y los gastos educativos. En el primer caso existe una brecha muy amplia con respecto a la Argentina que en 1999 era de 5,3 p.p. y para 2018 había aumentado a 6,8 p.p. También destaca la brecha del gasto educativo mexicano como porcentaje del PIB frente al de Costa Rica. En este último país en 1999 ascendía al 4,4% y para 2019 al 6,8%, lo que implica un crecimiento de la brecha de este gasto con respecto a México de 1,6 p.p. a 3,7 p.p. (véanse los gráficos 56 a 59).

### a) Brechas de gasto educativo

En un escenario caracterizado por constantes fluctuaciones, en 2000 México ejercía un gasto educativo como porcentaje del PIB de 3,5%, 2,3 p.p. inferior al gasto de los otros tres países. Para 2010 se produjo una convergencia entre México y la Argentina que incrementaron su gasto al 5%, superior al de Panamá (3,2%), pero inferior en 1,6 p.p. al de Costa Rica, hacia el cierre del período México (4,3%) y la Argentina (4,8%) se mantuvieron cercanos, pero el gasto educativo de Costa Rica se incrementó aproximándose al 7% del PIB<sup>254</sup> (véase el gráfico 60). Sin embargo, las tendencias en materia de gasto educativo no necesariamente corresponden a los logros de cada país en términos de mejoras en los niveles de matriculación o asistencia escolar ni en la reducción de la desigualdad en el acceso a la educación considerando orígenes socioeconómicos de procedencia.

## 9. Brechas educativas

En el nivel de preprimaria destaca el esfuerzo realizado en México para universalizar el acceso, lo que se logró en 2012, pero a partir de 2013 se observa una gran reducción que se estabiliza en nivel cercano al 70% que permanece hasta 2018, pero es inferior al logrado por Costa Rica que es muy cercano al 100% (98%); es decir, frente a ese país aún hay una brecha que remontar de casi 30 p.p. (véase el gráfico 61).

### a) Brechas en matrícula en la educación preescolar

La política educativa mexicana a lo largo de 2000-2019 favoreció una mayor cobertura de las niñas en este nivel educativo logrando una diferencia favorable a las niñas en casi 2 p.p., lo que evidencia una perspectiva de reducción de desventajas de género en contra de las mujeres, tendencia compartida por Panamá y la Argentina (véase el gráfico 62).

---

<sup>254</sup> De los cuatro países, Panamá tuvo el peor desempeño en términos de gasto educativo a lo largo del período.

## b) Brechas en matrícula en la educación superior

Sin embargo, en el caso de la matrícula en la educación superior, México muestra una brecha consistente y significativa con respecto a los otros tres países. Entre 2000 y 2019 en México se logró incrementar la cobertura de la población que aspira a la educación terciaria del 20,5% al 41,5%, un repunte notable que le permitió cerrar la brecha con Panamá, que en 2000 era de casi 21 p.p. a solo 6,3 p.p. Sin embargo, el esfuerzo es limitado si se compara por lo logrado por la Argentina que remontó de una cobertura del 54% en 2000 al 91,6% en 2018, lo que implicó una ampliación de la brecha frente a México de 33,5 p.p. en 2000 a 50,1 en 2019. En 2011 la brecha de cobertura educativa en este nivel favorecía a Costa Rica y era de 20 p.p., para 2018 se redujo a 13,7 p.p. pero continuó siendo muy significativa (véase el gráfico 63).

## c) Brechas de género en la educación superior

Al comparar la tasa de matrícula en el nivel superior alcanzada por hombres y mujeres se observa que en México se logró incrementarla del 20% en 2000 al 42,3% en 2018, mientras que con el mismo punto de partida el incremento para los hombres solo llegó al 40,7%. No obstante, esta ligera reducción en la brecha entre hombres y mujeres contrasta agudamente con los logros de los otros tres países que para 2018 habían logrado incrementos en la cobertura de las mujeres que las situaban en puntos porcentuales por encima de la cobertura de los hombres, en Costa Rica en 10,7 p.p., en Panamá<sup>255</sup> en 21,3 p.p. y en la Argentina en 45,4 p.p., lo que implicó una inversión de la desigualdad en la cobertura. Por otra parte, la tasa de cobertura de las mujeres lograda por México en 2018 era inferior en 72,3 p.p., 21,3 p.p. y 16,3 p.p. con respecto a los logros de la Argentina, Costa Rica y Panamá, respectivamente, lo que indica que las brechas por cerrar son aún muy grandes (véase los gráficos 64 a 66).

## d) Brechas en matrícula entre el nivel preescolar y la educación superior

Por otra parte, cuando se comparan las brechas de matrícula entre el nivel preescolar y el de educación superior se observa que México logró una reducción importante de esta brecha entre 2000 y 2018, de 53,5 p.p. a 31,3 p.p. Hacia 2018 esa brecha era menor que en Costa Rica donde alcanzaba 38 p.p., pero con mayores niveles de cobertura en el caso de los ticos; la brecha era mayor que la de Panamá en 2016 que solo era de 14,6 p.p. y muy superior a la de la Argentina que era de solo 14,4 p.p., pero favorecía a la educación superior. Estos datos muestran también grandes rezagos en el caso mexicano (véase el gráfico 67).

## e) Brechas educativas por edad

En el caso de las brechas educativas por edad, la población de 7 a 24 años, que incluye los niveles de primaria, educación secundaria, media superior y educación superior, la asistencia escolar en México entre 2000 y 2019 se incrementó de manera más dinámica que en los otros cuatro países, pasando de 65,8% a 71,8%. Sin embargo, hacia el final del período México no había logrado alcanzar los niveles de cobertura de la Argentina (77,3%), Costa Rica (79%), Panamá (77,3%) y el promedio de América Latina (73,4%), aunque la tendencia apunta a que lo logrará en unos años (véase el gráfico 71).

## f) Brechas educativas por quintiles de ingreso

Las brechas para la población de 7 a 24 años son menores en el caso de la población ubicada en el quintil V de ingresos. La brecha que experimenta este grupo de México frente a los mismos grupos de edad e ingreso en América Latina, Panamá, la Argentina y Costa Rica solo fluctúa entre 1,9 p.p. y 6,3 p.p. Algo semejante se constata al comparar la asistencia escolar de este grupo etario entre los quintiles V y I de ingreso entre 2000 y 2019. La brecha en México se redujo del 7,8% en 2000 al 5,2% en 2018, mientras que en Costa Rica se había incrementado del 6,1% en 2000 al 7% en 2017; en la Argentina se redujo del 7,8% en 2000 al 3,4% en 2019 y en Panamá del 6,1% en 2000 al 3,4% en 2018. Para 2019 la brecha entre

<sup>255</sup> En 2016.

el QI y el QV en México era de 12,7 p.p., en la Argentina de 7,6 p.p., y en Costa Rica y Panamá de 8,5 p.p. (véanse los gráficos 72 a 74).

En el caso de la población entre 13 y 19 años de edad, que corresponde a la educación secundaria y a la media superior en México, entre los quintiles I y V se observa en ese país una reducción pronunciada en la brecha entre ambos quintiles entre 2002 y 2018, del 22,8% al 12,7. En Costa Rica, en los mismos años, con grandes fluctuaciones, la reducción es menor, del 13,6% al 8,4%. En la Argentina la reducción es también menor, pero es más estable, del 12,3% al 7,6%. Finalmente, en Panamá no hubo una reducción sino un aumento del 5,4% al 8,4%. Aun así todavía hay una brecha negativa importante para México que oscila entre 4,3 p.p. y 5,1 p.p. (véanse los gráficos 75 a 79).

Finalmente, la brecha entre el quintil I y V para la población de 20 a 24 años, que corresponde a la educación superior, es muy alta en todos países. En 2018 era de 34,3 p.p. en Costa Rica, de 33 p.p. en Panamá, en México de 31,8 p.p. y solo en la Argentina era inferior a 30 p.p. (26,6 p.p.). Por otra parte, hacia 2019 en el caso mexicano las brechas en la asistencia escolar de la población de 20 a 24 años según quintiles de ingreso por habitante del hogar frente a los otros tres países eran negativas de manera consistente para de los quintiles I a IV, fluctuaban entre 7,8 p.p. y 16,6 p.p. para el quintil I, para el quintil II entre 7,9 p.p. y 16,7 p.p., para el quintil III entre 7,7 p.p. y 12,9 p.p. y para el quintil IV entre 9,2 p.p. y 12,2 p.p. Estos datos indican que en México aún hay un largo camino que recorrer para lograr que su gasto y sus políticas educativas logren una convergencia con los logros de los otros tres países (véanse los gráficos 80 y 81).

#### g) Brechas de logro educativo

La Argentina y Panamá muestran entre 2000 y 2019 la menor proporción de su población mayor de 15 años con bajo, muy bajo y nulo nivel de instrucción (4,5% y 5,1%, respectivamente), México y Costa Rica se sitúan en el extremo contrario (11,9% y 11,2%, respectivamente). En el caso de este mismo grupo etario pero con 13 años y más de instrucción, Panamá y la Argentina muestran los mayores logros en 2019 con un porcentaje que alcanza al 33,7% de su población, mientras que Costa Rica y México se ubican peldaños abajo con el 24,1% y el 22,4% (en 2018), respectivamente. Ello implica una brecha negativa para México de 11,3 p.p. con respecto a la Argentina y Panamá (véanse los gráficos 82 y 83).

### 10. Brechas de pobreza y pobreza extrema

Los patrones en la distribución del ingreso, las estructuras de empleo y salarial, el acceso a los sistemas de protección social, el gasto social y las brechas educativas repercuten en los niveles de pobreza y pobreza extrema. En México la pobreza y la pobreza extrema se redujeron entre 2014 y 2019. La primera disminuyó del 45,2% al 41,5% de la población total, la segunda del 13% al 10,6%. El país que logró una mayor reducción de la pobreza fue Panamá, con 5,1 p.p., seguido por México con 3,7 p.p. Lo mismo ocurrió en el caso de la pobreza extrema; las cifras fueron una disminución de 2,6 p.p. en Panamá y de 2,4 p.p. en México. Las reducciones fueron muy pequeñas en Costa Rica y en la Argentina se registraron aumentos en los dos tipos de pobreza (véanse los gráficos 86 a 89).

Sin embargo, aunque la brecha de pobreza se redujo en México y en relación con la Argentina y Costa Rica, esta continuaba siendo muy amplia en 2019, 14,3 p.p. más frente al primer país y 25 p.p. frente al segundo; la brecha era mayor con respecto a Panamá, que alcanzaba casi 27 p.p. En el caso de la pobreza extrema, las brechas continuaron siendo negativas pero menores en 2019, 6,4 p.p. más frente a la Argentina, 7,2 p.p. con respecto a Costa Rica y 4 p.p. en relación con Panamá.

Las principales fuentes de ingreso en los hogares con menores ingresos en México fueron los ingresos laborales, particularmente los salariales y en menor medida las transferencias públicas y privadas, pero en Panamá dichas transferencias jugaron un papel más importante. Ello implica que un factor fundamental en la reducción de la pobreza es el incremento a los salarios mínimos, que en México hasta la llegada del nuevo gobierno había sido muy modesto (véanse los gráficos 90 a 92).

## 11. Brechas en la incidencia de la pobreza entre distintos grupos sociales

Aunque no hay datos comparativos entre los tres países, los datos para América Latina que incluyen a México y a otros países con una presencia indígena importante indican que en 2019 había grandes brechas de pobreza y pobreza extrema entre la población indígena y no indígena ni afrodescendiente. En el primer caso la brecha era de 24,5 p.p. (46,7% frente a 22,2%); en el segundo la brecha era menor pero también muy significativa, 12,3 p.p. (17,3% frente a 5,6%)<sup>256</sup> (véanse los gráficos 93 y 94).

En esa misma escala la pobreza y la pobreza extrema en 2019 afectaban en mayor a los niños y adolescentes. La brecha de la pobreza de la población de 0 a 14 años (47,2%) frente a la población total (30,5%) era de 17,2 p.p., la brecha de la pobreza extrema de esa misma población (19,6%) frente a la población total (11,4%) era de 8,2 p.p. (véase el gráfico 95). Por otra parte, las dos formas de pobreza afectaban más a los hogares que incluían dos o más generaciones y eran dos o tres veces mayores en estos hogares que en los unipersonales y los integrados por dos cónyuges sin hijos. Algo aún más agudo ocurría en los hogares cuyos jefes no completaron la educación primaria frente a aquellos que completaron la educación terciaria. En ese caso la pobreza de los primeros hogares era más de 12 veces mayor y la pobreza extrema casi 14 veces mayor que en los segundos (véanse los gráficos 96 y 97).

## 12. Brechas de cuidado

Entre 2008 y 2018 se observa que en México esta carga de trabajo es la más intensa y en Panamá la más moderada, mientras que la Argentina y Costa Rica se sitúan en un escalón intermedio. La brecha negativa de México con respecto a los otros tres países, medida en puntos porcentuales, es más amplia con respecto a Panamá y es de 10,4 p.p., en relación con Costa Rica es de 6,8 p.p. y es menor frente a la Argentina (4,7 p.p.) (véase el gráfico 98). Si se calcula la importancia del trabajo no remunerado de los hogares en términos del PIB se encuentra que entre 2013 y 2018 hay una gran brecha negativa de México con respecto a la Argentina, que asciende a casi 8 p.p. y revela una aguda desigualdad de género en contra de las mujeres en México (véase el gráfico 99).

Por otra parte, en 2018 la brecha salarial de género (mujeres comparadas con hombres) aumentó, de manera que en hogares con presencia de niños y niñas de 0 a 15 años oscilaba entre casi 23 (hogares con un niño o niña de 0 a 5 años) y 21 p.p. (hogares con un niño o niña de 6 a 14 años) (véase el gráfico 102). La desigualdad de género se expresa también en la división del tiempo de trabajo de cuidado que dedican las mujeres de 15 años y más en hogares con menores de 5 a 12 años. Entre 2014 y 2017 en México la carga del cuidado es muy intensa en todos los quintiles de ingreso, por lo que solo hay una distancia de 1,7 horas entre el quintil I y el quintil V, mientras que en Costa Rica esto afecta fundamentalmente a los tres primeros quintiles y la diferencia entre el primero y el quinto es de 6,2 horas. Además, la brecha entre México y Costa Rica, medida en puntos porcentuales, empieza a aumentar gradualmente a partir del quintil II (2,9 p.p.), hasta llegar al quintil V (3,8 p.p.) y siempre indica una mayor carga para las mujeres mexicanas (véase el gráfico 103).

## B. Brechas estructurales y de bienestar inerciales y emergentes reveladas por el COVID-19

### 1. Brechas de salud

El COVID-19 reveló importantes debilidades en los sistemas de salud en América Latina. La eficacia de los esfuerzos de cada país para hacer frente a esta crisis sanitaria debe necesariamente enmarcarse en las brechas estructurales en el ámbito de la salud que preceden a la crisis. En este documento se ha

---

<sup>256</sup> Este tema para el caso de México es abordado con mayor profundidad en el capítulo IV y las conclusiones sobre el mismo se presentarán a continuación.

mostrado que existen brechas en la afiliación de los ocupados a los sistemas de salud que desfavorecen a México con respecto a la Argentina y Costa Rica (véase el gráfico 43), así como brechas en otros ámbitos como la cobertura y servicios ofrecidos<sup>257</sup> que hacia 2019 ubicaban a México en una situación de rezago sobre todo frente a la Argentina y Panamá<sup>258</sup> (véanse los gráficos 104 a 108), al igual que en el gasto en salud por habitante frente a la Argentina, Panamá y Costa Rica (véase el gráfico 110).

## 2. Brechas de crecimiento económico

Entre 2019 y 2020 se observaron reducciones muy severas del PIB en los cuatro países. Sin embargo, en México se constató un impacto ligeramente menor que la Argentina y Panamá en la reducción del PIB, aunque desarrolló una brecha importante con respecto a Costa Rica, país que mostró una mayor resiliencia en este ámbito. Algo que no se debe olvidar es que la crisis económica mexicana ocurrió en un contexto caracterizado por un estancamiento económico previo (al igual que la Argentina), lo que no sucedió ni en Panamá ni en Costa Rica.

## 3. Brechas de empleo

La tasa de desocupación en Costa Rica ha sido mucho mayor que en la Argentina y aún más grande que en México, lo que no revela una mayor fortaleza de la economía y las protecciones laborales en México porque la baja tasa de desocupación se debió a la falta de implementación de políticas y programas para atenuar la crisis de empleo que se produjo, mientras que en Costa Rica el “quédate en casa” fue posible. En México millones de personas continuaron buscando empleo e ingresos, pero perdieron sus actividades económicas sin obtener ayudas públicas, lo que derivó en una reducción mayor de la tasa de ocupación en México que la Argentina y Costa Rica.

En América Latina el impacto de la reducción de la tasa de ocupación afectó más a las mujeres, los trabajadores informales, los jóvenes, las personas con menores niveles de calificación, los indígenas, los afrodescendientes y los migrantes. En el caso mexicano la reducción de la población ocupada afectó sobre todo a los jóvenes y a quienes cuentan con un menor nivel educativo. Como ocurrió en Costa Rica y la Argentina, en México los trabajadores informales fueron los más perjudicados por la crisis. Para contextualizar estos hallazgos hay que recordar que antes del COVID-19 México y Panamá registraban los mayores niveles de empleo vulnerable como porcentaje del empleo total del conjunto analizado en este documento y que la tasa de ocupación informal de México superó tanto en 2019 como en 2020 el 50%, lo que no ocurrió ni en Costa Rica ni en la Argentina.

## 4. Brechas de protección social

El impacto negativo del COVID-19 en el empleo también repercutió en los niveles de afiliación al sistema de pensiones, que sufrieron importantes reducciones en términos absolutos en todos los países. Sin embargo, en términos porcentuales la mayor reducción la sufrió México (seguido de cerca por Costa Rica) con respecto de la Argentina y fue 1,5 veces mayor en el primer país. Ya en 2019 la afiliación era mucho mayor en los casos de la Argentina (68,5%) y Costa Rica (69,6%) que en Panamá (49%) y México (31,9%) (véase el gráfico 40), lo que implica que en el caso de México la reducción de esta clase de afiliación agudizó una tendencia estructural.

## 5. Brechas fiscales

En un contexto delimitado por los esfuerzos que los gobiernos de los cuatro países hicieron entre 2019 y 2021 por incrementar su recaudación para hacer frente a la pandemia, si se compara la recaudación total acumulada entre 2020 y 2021, México es el único de los cuatro países que muestra una caída de la recaudación en términos porcentuales, mientras que la Argentina y Costa Rica muestran una

---

<sup>257</sup> Los indicadores más relevantes son el número de camas de hospital por cada 1.000 habitantes, el número de camas de cuidado intensivo por cada 100.000 habitantes, así como el número de médicos y enfermeras por cada 1.000 habitantes.

<sup>258</sup> También frente al promedio de América Latina y de la OCDE.

recuperación muy significativa, lo que los sitúa en una posición mucho más sólida que la de México para incrementar su gasto social como porcentaje del PIB y financiar transferencias monetarias de emergencia. Esta situación agudizó la brecha de fiscalidad que había hacia 2018 e iba en aumento y desfavorecía a México con respecto a Costa Rica, la Argentina e inclusive con respecto al conjunto de América Latina (véase el gráfico 48).

Sin embargo, el informe constata que el menor esfuerzo fiscal del Gobierno de México para establecer medidas de emergencia en el contexto del COVID-19<sup>259</sup> respondió sin duda a la intensa agenda de creación de derechos y programas sociales<sup>260</sup> y la política de incrementos al salario mínimo que se implementaron en 2019 y que fueron utilizados como ejes de la respuesta pública a la crisis económica generada por la contingencia sanitaria. De hecho, las acciones más destacadas durante la fase más aguda de la pandemia fueron el adelanto de 4 meses a beneficiarios de las pensiones para personas adultas mayores y personas con discapacidad permanente, así como la ampliación de la cobertura del programa Sembrando Vida. Sin negar la importancia de estas acciones, es evidente un déficit de acciones para proteger a algunos de los grupos más afectados por la crisis de empleo generada por la pandemia: los trabajadores informales, las mujeres y los grupos de ingreso medio<sup>261</sup>.

## 6. Brechas de pobreza y pobreza extrema

Entre 2014 y 2019 en México la pobreza y la pobreza extrema se redujeron más en México que en Costa Rica (véase el gráfico 87), mientras que las dos formas de pobreza tendían a incrementarse en la Argentina (véanse los gráficos 87 y 89), pero en 2019 la brecha negativa de pobreza de México continuaba siendo muy amplia con respecto a Panamá y Costa Rica (27 p.p. y 25 p.p., respectivamente) y amplia con respecto a la Argentina (14,3 p.p.) (véase el gráfico 86). De igual forma, aunque la brecha negativa de pobreza extrema de México era de menores proporciones, continuaba siendo significativa con respecto a Costa Rica y la Argentina (7,2 p.p. y 6,4 p.p. respectivamente) y un poco menor con respecto a Panamá (4 p.p.) (véase el gráfico 88).

En ese contexto, el repunte de la pobreza que entre 2019 y 2020 en los cuatro países siguió parámetros similares. El mayor incremento de la pobreza se produjo en la Argentina (11,6 p.p.), seguido por México (9,1 p.p.), Panamá (6,6 p.p.) y Costa Rica (4,5 p.p.). Sin embargo, en 2020 la brecha negativa de pobreza de México con respecto a Panamá y Costa Rica se amplió a 29 p.p., aunque se redujo a 11,8 p.p. (50,6% frente a 38,8%) en relación con la Argentina, pero esa brecha se mantuvo.

Algo diferente ocurrió en el caso de la pobreza extrema, porque creció más en México (7,8 p.p.) hasta llegar al 18,4% y en Panamá (4,3 p.p.) hasta alcanzar el 10,9%, mientras que los incrementos fueron menores en la Argentina (3,9 p.p.) y en Costa Rica (2,1 p.p.). Así, la brecha de pobreza extrema de México con respecto a Panamá se amplió (de 4 p.p. en 2019 a 7,5 p.p. en 2020), creció más con respecto a la Argentina (de 6,4 p.p. en 2009 a 10,3 p.p. en 2020) y todavía más con respecto a Costa Rica (de 7,2 p.p. a 12,9 p.p.) (CEPAL, 2021b).

A este escenario claramente negativo para México se sumó el hecho de que los esfuerzos por contener el repunte de la pobreza y la pobreza extrema fueron más exitosos en la Argentina, Costa Rica y Panamá que en México, donde las reducciones no ocurrieron, lo que se tradujo en una ampliación de

---

<sup>259</sup> Su gasto social (como porcentaje del PIB) ejercido para implementar acciones de emergencia fue entre 2,8 y 5,3 veces menor que el de los otros tres países.

<sup>260</sup> Destacan los siguientes: Apoyo Universal a Adultos Mayores de 65 años, Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente, Sembrando Vida dirigido a campesinos e indígenas en la pobreza, la beca Benito Juárez para la educación media (universal), Jóvenes Construyendo el Futuro (para aquellos que no estudian ni trabajan), Jóvenes Escribiendo el Futuro (para estudiantes de educación superior) (Barba, 2021).

<sup>261</sup> De acuerdo con la CEPAL (2021a), en 2019 la población con ingresos medios en América Latina pasó del 41,2% al 37% (nivel semejante al de 2008), lo cual implicó un crecimiento de la población de América Latina con bajos ingresos de 32 millones de personas, que incluía 8 millones más en situación de pobreza extrema y 14 millones en situación de pobreza. También supone una movilidad descendente de 24 millones de personas que formaban parte de los estratos de ingreso medio.

las dos brechas. En el caso de la pobreza, en relación con el repunte ya mencionado ocurrido entre 2019 y 2020, la Argentina logró disminuirlo en 1,8 p.p. (de 38,3% a 37%), Costa Rica en 2,1 p.p. (del 21% al 18,9%) y Panamá en 3,4 p.p. (del 21,2% al 17,8%), mientras que México continuó con el mismo porcentaje de pobreza (50,6%) (CEPAL, 2021b). Por lo que corresponde a la pobreza extrema, la Argentina logró disminuirla en 2,7 p.p. (del 8,1% al 5,4%), Costa Rica en 1,1 p.p. (del 5,5% al 4,4%) y Panamá en 4,5 p.p. (del 10,9% al 6,4%), mientras que México solo logró reducirla en 0,1 p.p. (del 18,4% al 18,3%) (CEPAL, 2021b).

## 7. Brechas de cohesión social

Estas brechas son de carácter simbólico y se refieren al contexto de deterioro de la cohesión social en América Latina en el que ocurrió la crisis por COVID-19 debido a que la percepción de vulnerabilidad social de las mujeres, las personas con menores niveles de calificación, los indígenas y afrodescendientes era ya muy alta entre 2013 y 2018, y la percepción de injusticia en la distribución del ingreso alcanzó niveles extremadamente altos en la Argentina y México, por lo que no es descabellado suponer que estos problemas de cohesión social se han agudizado en el contexto de la pandemia y se traducirán eventualmente en tensiones políticas y conflictos sociales.

## 8. Brechas de movilidad social

En este ámbito destaca el hecho de que entre 2002 y 2017 en América Latina, a pesar de la percepción negativa en materia de justicia social, se produjo un proceso de movilidad económica ascendente, que se expresó en una reducción del porcentaje de la población con ingresos bajos y un incremento significativo de la población con ingresos medios<sup>262</sup>, relacionado con mejoras en las condiciones laborales. Sin embargo, este proceso se interrumpió en 2019 y se revirtió en 2020 cuando se produjo un retroceso de aproximadamente 12 años, porque más del 60% de la población volvió a formar parte de los estratos de ingreso bajos, nivel que corresponde al que prevalecía en 2008 e implicó un proceso de movilidad descendente para 24 millones de personas en 2020.

## 9. Brechas de género y de clase en el ámbito del cuidado

La crisis generada por el COVID-19 ha repercutido en una agudización de esas brechas y afectó sobre todo a los hogares más pobres con el incremento a las cargas de trabajo femenino no remunerado, producto de una vieja herencia patriarcal, particularmente en el ámbito del cuidado, debido a la sobrecarga de responsabilidades de las mujeres en el ámbito doméstico, como producto del impacto en la salud de los integrantes de las familias y de los nuevos requerimientos educativos generados por las políticas de distanciamiento social y de educación a distancia.

## 10. Brechas educativas y digitales

Las estrategias de educación a distancia y la necesidad de realizar teletrabajo evidenciaron una profunda brecha digital entre quienes cuentan o no con acceso a internet, que ha agravado las desigualdades educativas entre distintos estratos de ingreso, afectando sobre todo a los tres primeros quintiles de ingreso. En este contexto, se observa una notable brecha horizontal entre la Argentina, Costa Rica y México que es abrumadoramente negativa en el caso mexicano.

## C. Brechas de bienestar internas, ligadas a la ruralidad en México

En esta sección se consideran tanto las brechas relacionadas con la ruralidad tradicional como aquellas que han surgido como producto de la nueva ruralidad mexicana.

<sup>262</sup> En 2002 los estratos de ingresos bajos comprendían al 70,9% de la población y para 2017 solo al 55,7%. En sentido opuesto, en 2002 los estratos de ingreso medio incluían al 27,1% de la población y en 2017 al 41,1%.



## 1. Brechas de bienestar relacionadas con la ruralidad tradicional

En este nivel de análisis las brechas fundamentales detectadas corresponden a grados de marginación a escala estatal y municipal y se relacionan de manera muy clara con la situación de las localidades indígenas. También se detectaron brechas de pobreza y pobreza extrema que prevalecen entre la población indígena y no indígena y brechas entre estas dos poblaciones en el acceso a derechos y servicios sociales en seis ámbitos: educación, salud, seguridad social, alimentación, vivienda y servicios básicos de la vivienda.

## 2. Brechas de marginación social

El índice de marginación desarrollado por la CONAPO se aplica en tres escalas, la federal, la municipal y la local y utiliza nueve indicadores sobre analfabetismo, carencia de educación básica en población de 15 años y más, precariedad de la vivienda y falta de acceso a servicios básicos, residencia en poblaciones de menos de 5.000 habitantes y porcentaje de la población ocupada con ingresos hasta dos salarios mínimos. Los grados de marginación pueden ser muy altos, altos, medios, bajos y muy bajos y expresan en sí mismos brechas de bienestar y de acceso a derechos sociales, servicios básicos e ingresos que se observan a escala territorial.

Se encontró una fuerte correlación entre los mayores grados de marginación (muy altos, altos y medios) y las localidades con 2.500 habitantes o menos donde habita el 21% de la población en México. También destaca la fuerte presencia de localidades indígenas en municipios con niveles altos y muy altos de marginación (véanse los mapas 2 y 3). De acuerdo con la CONAPO, en 2018 el 50% de la población indígena residía en localidades de menos de 2.500 habitantes, el 21% en localidades de hasta 14.999 habitantes, el 19% en localidades medianas y el resto en localidades grandes (véase el gráfico 114). Asimismo, los estados con una mayor presencia indígena eran Oaxaca, Chiapas, Yucatán, Guerrero, Hidalgo, Quintana Roo y Campeche, donde la población indígena fluctuaba en 2020 entre 31,2% en el primer estado y 10,4% en el último. Estos estados formaban parte de las entidades federativas con grados de marginación muy alto (los tres primeros) o muy altos (el resto) (véase el mapa 2).

## 3. Brechas de pobreza y pobreza extrema entre la población indígena y no indígena

De acuerdo con el Censo de Población y Vivienda 2020, en la actualidad la población indígena es de 7.364.645 personas (5,8%) y reside mayoritariamente en localidades pequeñas y en los estados ya mencionados. En 2018, en México casi el 70% de la población indígena se encontraba en situación de pobreza y esta proporción era prácticamente la misma que en 2008, lo que refleja una situación estructural; la brecha de pobreza frente a la población no indígena ascendía a 30,5 p.p. Algo semejante ocurría en el caso de la pobreza extrema, con una variación mínima en su incidencia entre 2008 y 2018 y una gran brecha con respecto de la población no indígena que era de 22,6 p.p., es decir, relativamente menor que en el primer caso (véanse los gráficos 115 y 116).

## 4. Brechas de derechos y de acceso a servicios sociales

El CONEVAL destaca también brechas importantes en el acceso a derechos sociales y servicios básicos en diversos ámbitos entre la población indígena y no indígena, con mejorías relativas en algunas de ellas entre 2008 y 2018. El CONEVAL denomina a este déficit de acceso carencias sociales e incluye la medición del acceso a la educación, los servicios de salud, la seguridad social, la alimentación, los servicios básicos en la vivienda, así como la calidad y espacios de esta. Una constante observada a lo largo del tiempo es que, aunque hubo reducciones en estas carencias en las dos poblaciones en prácticamente todos estos indicadores, particularmente en el acceso a servicios de salud, las brechas entre las dos no se cerraron como podría esperarse después de décadas de políticas dirigidas a los más pobres.

Entre 2008 y 2018 la brecha en el rezago educativo se redujo solo 1,8 p.p., pero la brecha en el acceso a la salud prácticamente desapareció, aunque ello no involucra un acceso a servicios de la misma calidad, ni entrada garantizada a servicios de segundo y tercer nivel para la población indígena. No ocurrió lo mismo con el acceso a la seguridad social, en cuyo caso no hubo una reducción importante en este agudo rezago, pues solo se redujo 7,6 p.p. en el caso de la población no indígena y 6,1 en el caso de la población indígena, lo que implicó una ampliación de la brecha entre ambas poblaciones de 1,5 p.p. Por ello, todavía solo 2 de cada 10 personas indígenas tienen acceso a la seguridad social, frente a 5,5 de cada 10 personas que no son indígenas. Estos datos suponen también grandes brechas de calidad en los servicios de salud entre ambas poblaciones (véanse los gráficos 117 y 118).

En el caso de la brecha de acceso a alimentación, durante el período analizado la situación de la población indígena mejoró, pero la de la población no indígena se estancó. Sin embargo, esto no redundó en un cambio radical en la carencia de acceso a la alimentación de la población indígena, que continuó afectando a 3 de cada 10 personas, frente a 2 de cada 10 de la población no indígena (véanse los gráficos 117, 118 y 122).

Entre 2008 y 2018 se produjo una reducción en la brecha en la carencia de calidad y espacios de la vivienda entre las dos poblaciones de 30,9 p.p. a 18,1 p.p. Sin embargo, todavía el 28,5% de la población indígena sufría esa carencia. En cambio, durante ese período no hubo una mejoría significativa en el acceso a los servicios básicos de la vivienda de la población indígena, la carencia se redujo solo 1,4 p.p., el porcentaje de población indígena con esta carencia continuaba siendo extremadamente alto en 2018 (57,5%) y la brecha frente a la población no indígena creció de 40,6 a 41,8 p.p. (véanse los gráficos 117, 118, 123 y 124).

Por otra parte, el rezago educativo se redujo tanto entre la población indígena como en la no indígena (del 20,1% en 2008 al 15,7% en 2018), pero la brecha entre las dos poblaciones se redujo muy poco (1,8 p.p.) (véase el gráfico 119). Algo distinto ocurrió en el caso de la brecha en la carencia de servicios de salud, que en la población indígena se redujo entre 2008 y 2018 más de 34 p.p., lo que borró la brecha entre las dos poblaciones (véase el gráfico 120). Sin embargo, este avance debe matizarse porque la afiliación nominal al Seguro Popular (SP) no implicó necesariamente un acceso efectivo a los servicios de salud y porque había una brecha muy grande entre las intervenciones garantizadas por el SP y los sistemas de seguridad social, así como en la calidad de los servicios (véase el diagrama 9). La continuidad de esas brechas se refleja en que en 10 años la carencia de acceso a la seguridad social no se redujo ni en la población indígena ni en la no indígena y además la brecha entre los dos grupos se amplió (1,5 p.p.) (véase el gráfico 121).

Estos datos ofrecidos por el CONEVAL revelan que, a pesar de una mejoría relativa, pero aún insuficiente, en la reducción de las brechas entre la población indígenas y no indígena, prevalecen viejas herencias coloniales. Todo indica que los modestos avances alcanzados hasta ahora pueden deberse a una perspectiva minimalista de la política social y a la falta de oportunidades económicas generada por una débil inversión económica y social en los territorios donde residen los indígenas. Hace falta garantizar derechos que establezcan un horizonte de ciudadanía social compartida y de interculturalidad entre ambos conjuntos de personas, basada en una estrategia más ambiciosa, que establezca metas a corto, mediano y largo plazo para reducir significativamente las desigualdades sociales entre estos dos grupos sociales y ampliar las oportunidades económicas y los derechos sociales de la población indígena.

## **D. Brechas de bienestar producto de la nueva ruralidad mexicana**

En esta sección se subrayan los hallazgos relacionados con las brechas emergentes en las condiciones laborales, el acceso a la protección social y las nuevas formas de desigualdad social experimentadas por los jornaleros agrícolas mexicanos que se enmarcan en la nueva ruralidad impulsada por el auge de la

agroindustria basada en cultivos de exportación y que ha sido acompañada por un proceso de privatización y modernización agrícola a partir de la década de 1990.

En esta nueva ruralidad mexicana predominan grandes agroindustrias en las que el capital norteamericano es dominante y los principales productos de exportación a ese país son frutas y verduras<sup>263</sup> (véase el gráfico 125). Esta nueva realidad está marcada por una creciente vinculación entre campo y ciudad, por la participación del primero en cadenas de valor globales y por el surgimiento de nuevos actores. En términos socioeconómicos destaca el auge del trabajo asalariado agrícola manual, que entre 2000 y 2018 creció de 2,6 a 3,1 millones, en un contexto donde la PEA agrícola se redujo del 13% al 10% entre 2010 y 2020 y en el que el autoempleo y el trabajo sin paga disminuyeron en un 20%. De acuerdo con el INEGI, el número de jornaleros se incrementó un 52% en 15 años y en 2020 ascendía a 2,28 millones.

### 1. Brechas de la pobreza y la pobreza extrema

En este marco la brecha entre la pobreza rural y urbana se redujo entre 2008 y 2018 en 5,9 p.p.<sup>264</sup> y se situó en 17,7 p.p. en 2018, frente a 23,6 p.p. en 2008, pero aún continúa siendo muy grande (55,3%). De hecho, en 2018 el porcentaje de pobreza moderada rural había aumentado con respecto a 2008, del 35,4% al 38,9%, pero la brecha que más se redujo fue la de la pobreza extrema rural que pasó del 27,1% en 2008 al 16,4% en 2018 (véase el gráfico 128).

### 2. Cambios en la subsistencia de los hogares rurales

En el contexto del ascenso de la agroindustria los ingresos de las familias rurales dependen cada vez más del trabajo asalariado, tienen acceso a programas de transferencias monetarias y reciben remesas de miembros de los hogares que migraron a los Estados Unidos. Eso explica la pérdida de importancia del trabajo familiar sin pago (véanse los gráficos 129 y 130).

### 3. Perfil de los nuevos jornaleros

De acuerdo con Escobar (2020) y Escobar, Martín y Stabridis (2019), los nuevos jornaleros son adultos, predominantemente varones, aunque la presencia de las mujeres se ha incrementado, con una edad promedio de 32 años, con 7,2 años de educación e ingresos situados entre dos o tres veces el salario mínimo, la mayoría residentes locales, pero con una proporción creciente de migrantes, el 90% paga impuestos y está registrado en el IMSS<sup>265</sup>, lo que refleja una creciente formalización del empleo al que tienen acceso. Sus principales fuentes de ingreso son los ingresos laborales y las transferencias monetarias (véase el gráfico 129).

### 4. Tipos de empleo y urbanización

Junto al empleo asalariado agrícola manual han aparecido en estas zonas empleos ligados al sector servicio que expresan un proceso de urbanización creciente. En 2018 en el ámbito rural el trabajo asalariado predominaba sobre el trabajo familiar o por cuenta propia (56% sobre 30,4%) y del trabajo asalariado solo el 17% correspondía al sector agrícola, además la mayoría de los asalariados (51,2%) en estos territorios se sitúan en este ámbito privado (véase el gráfico 130).

### 5. Brechas en la composición del ingreso corriente total en los ámbitos rural y urbano

Se ha producido una notable reducción en las brechas en la composición del ingreso corriente entre el sector rural y el urbano. En 2020 había una brecha de solo 1,8 p.p. en el ingreso corriente monetario por habitante entre los dos ámbitos, el ingreso laboral rural era de solo 4,7 p.p. menos que el ingreso rural,

<sup>263</sup> Aguacate, pepinos, frambuesas, pimientos, tomates y arándano.

<sup>264</sup> La pobreza de la población rural se redujo del 62,5% al 55,3%, mientras que la pobreza en la población urbana prácticamente se mantenía constante.

<sup>265</sup> Que no implica acceso a los servicios de salud ofrecidos a la población urbana.

mientras que se registraba una brecha positiva en los ingresos rurales por transferencias monetarias de 3 p.p. (CONEVAL, 2020b).

## 6. Brechas salariales y de bienestar en estados agroindustriales

De acuerdo con Escobar (2020), se ha producido una reducción entre el salario medio y el agrícola en las entidades donde las actividades agroindustriales son predominantes, pero eso no ha implicado que las prestaciones laborales de los jornaleros dejen de ser precarias, sino que se han generado brechas de bienestar entre quienes laboran en el sector agrícola informal y quienes laboran en el sector formal. Sin embargo, no hay evidencias de reducción en las brechas de vivienda, de servicios básicos, de acceso a servicios de salud de calidad y de servicios públicos de cuidado entre los trabajadores rurales y urbanos (véase el gráfico 131).

## E. La nueva ruralidad y las brechas estructurales en el enclave aguacatero michoacano

La zona aguacatera del estado de Michoacán es un ejemplo emblemático de las nuevas formas que adopta lo rural en México. Se trata no solo de un modelo de agricultura orientada a la exportación para la producción de alimentos, sino de un ejemplo de una economía de enclave exportador de frutas frescas para los mercados internacionales. La mayoría de las exportaciones de esta entidad son agrícolas; entre ellas destacan las *berries* (fresa, zarzamora, frambuesas y *blueberries*), los cítricos, el mango y el aguacate, que representan un 62,7% del total de las exportaciones.

La agroindustria aguacatera no constituye un modelo de integración binacional México-Estados Unidos, sino uno de dependencia y nuevas formas de extractivismo en las áreas rurales de México, porque el cultivo de aguacate forma parte de una cadena de valor global en donde lo rural no es algo puramente local, ni de contigüidades geográficas y los procesos económicos que envuelve se encuentran subordinados a los intereses del capital nacional y transnacional, así como a los mercados estadounidenses.

Estas actividades han generado una gran complejidad territorial que ha borrado los límites conceptuales rígidos sobre lo rural y lo urbano en Michoacán. Las comunidades indígenas, los municipios mestizos, las rancherías y las localidades de las más variadas configuraciones experimentan una multiplicidad de formas en que se presenta la nueva ruralidad. En este contexto, las grandes emparadoras y comercializadoras transnacionales y algunas nacionales obtienen las mayores ganancias<sup>266</sup>, lo que genera lo que Harvey (2005) conceptualiza como un desarrollo geográfico desigual y que incluye procesos de despojo y grandes costos ecológicos.

A pesar de la gran potencialidad de este tipo de agricultura en la generación de empleo, persisten distintas formas de pobreza y se han generado nuevas brechas estructurales que polarizan a la sociedad entre quienes tienen accesos efectivos a recursos económicos y otros derechos socioeconómicos y quienes no los tienen. El eje de estas desigualdades y de la persistencia de la pobreza es la precariedad laboral y la flexibilidad en las formas de contratación. Entre los grandes costos sociales y ambientales ligados a este tipo de agricultura están las enfermedades derivadas de esta forma de producción, en un contexto de bajo acceso a los servicios públicos de salud e impactos ambientales como la erosión del suelo, el agotamiento y la contaminación de acuíferos, la proliferación de plagas y la reducción de la biodiversidad debido a la expansión de monocultivos. A continuación se presentan las principales brechas estructurales y de bienestar identificadas al desarrollar la investigación en este ámbito.

---

<sup>266</sup> Ganancias extremadamente desiguales en comparación con los pequeños y medianos agricultores locales.

## 1. Brechas en el acceso al derecho al trabajo decente

Michoacán se ubica entre los cinco estados con menores remuneraciones en México, muy por debajo del promedio salarial nacional, lo que expresa un desarrollo socioeconómico y laboral inequitativo en el país. Además, los salarios varían entre sectores y actividades económicas, así como en lo que respecta al tipo de asentamiento poblacional. En México los salarios más elevados se concentran en las áreas más urbanizadas, mientras que en las áreas consideradas rurales por el INEGI es escasa la población que cuenta con altos ingresos y tiende a predominar un segmento con ingresos menores a 2 salarios mínimos<sup>267</sup>, en conjunto con una considerable franja de población que no recibe ingresos por su trabajo.

En la zona aguacatera de Michoacán en 2018 se pagaban en promedio 2,3 salarios mínimos, lo que implica un avance, pero muy modesto, con respecto al perfil general de los salarios en zonas rurales<sup>268</sup>. Esta tendencia muestra un avance con respecto al conjunto de esta entidad donde los niveles de ingreso predominantes se sitúan entre 1 y 2 salarios mínimos. Los datos indican que se mantiene una brecha entre quienes laboran en zonas más urbanizadas y los municipios dedicados al cultivo del aguacate y entre quienes cuentan con mayores niveles de calificación en el ámbito de los servicios y los jornaleros que se mantienen al fondo de la estructura salarial, sobre todo en el caso de los indígenas.

## 2. Brechas en el acceso a la salud

El acceso a la salud en zonas rurales ha incrementado en México, pero el porcentaje de población sin acceso a la salud en el caso de los trabajadores subordinados y asalariados rurales en 2020 era aún muy grande (69%); solo el 30% de este tipo de trabajadores contaba con ese acceso. En el caso documentado en este documento la situación es mucho más grave. Michoacán se ubica en el último lugar nacional en cobertura de seguridad social y acceso a la salud. Así, solo el 21,6% de la PEA michoacana contaba con ese acceso en 2005 y quince años después el incremento era muy pequeño, solo 1,8 p.p. (23,4%), lo que indica un alto nivel de informalidad contractual y de precariedad laboral.

Sin embargo, en la región aguacatera la población afiliada a las instituciones de salud es mayor, el 58,8% en 2020 (frente al 53,3% en 2010), pero casi la mitad no tenía acceso formal a instituciones de seguridad social, ni en términos formales a servicios de salud de alto nivel. Los avances en la cobertura han ocurrido predominantemente en municipios densamente poblados, por lo que las brechas entre poblaciones mayores y menores se mantienen o se han incrementado. Un ejemplo es el caso del municipio de Ario, quinto lugar en sembradíos de aguacate, donde el número de afiliados a la seguridad social se ha reducido en los últimos diez años.

En el ámbito de la afiliación a los servicios de salud en la zona aguacatera son escasos los avances, tanto a partir de lo que las estadísticas oficiales permiten mostrar, como en una observación directa a través de trabajo etnográfico que revela una escasa infraestructura y la falta de recursos médicos en la región (hospitales, clínicas, medicamentos, aparatos y personal), lo que impide ofrecer servicios de salud públicos de calidad. El INSABI, que concentra el mayor porcentaje de afiliación en la zona aguacatera (45,6%), no cubre la totalidad de padecimientos ni garantiza la misma calidad en los tratamientos.

Además, el trabajo etnográfico indica que los residentes en esa zona no hacen un uso efectivo de estas afiliaciones y muchas personas prefieren atenderse de manera local, con médicos, curanderos o remedios caseros, lo que todavía es más grave en las comunidades indígenas. Por otra parte, no hay evidencia alguna de protocolos, regulaciones, servicios o instituciones orientados a atender la estructura de riesgos generada por el trabajo agrícola realizado por los jornaleros, que afecta la salud psicoemocional, genera adicciones, accidentes y lesiones, así como posibles enfermedades crónicas y que se agrava con una mala alimentación.

---

<sup>267</sup> Casi la mitad de los trabajadores subordinados y remunerados de las áreas rurales recibe entre uno y dos salarios mínimos; un 30,3% sobrevive con menos de un salario mínimo al día, mientras que únicamente el 5% recibe más de tres salarios mínimos.

<sup>268</sup> Solo algunas localidades como Tocuambo y Taretan registraban ingresos mayores.

### 3. Brechas en el acceso a la educación

La garantía de acceso a la educación gratuita y obligatoria hasta el nivel medio superior, establecido en el artículo tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ha avanzado bastante en México. En 2020 el grado promedio fue de 9,7 años o grados de escolaridad aprobados, los promedios más elevados se concentraban en toda la frontera norte, Ciudad de México y otros cuantos estados del centro del país, con promedios cercanos o superiores a los 11 años aprobados de escolaridad (nivel medio-superior). En ese sentido, Michoacán muestra una gran brecha negativa, ya que en 2020 solo registraba 8,6 años o grados aprobados, por lo que se encuentra significativamente por debajo del promedio nacional.

En la zona aguacatera el promedio de escolaridad aprobada es aún menor, a pesar de un incremento notable entre 2010 y 2020 de 6,5 a 7,6 años en 2020. Hay diez municipios aguacateros por debajo de esta media (50% del total que integran la zona). El analfabetismo se ha reducido en el mismo lapso del 13% al 9%, pero los datos indican un importante rezago educativo y una brecha considerable con respecto al promedio nacional y aun al estatal. Este retraso, que es aún más agudo entre los hablantes de alguna lengua indígena, es perfectamente compatible con el tipo de actividades laborales que realizan los jornaleros (hombres y mujeres) y que no exigen una alta escolaridad, lo que indica que el mercado laboral no será un factor suficiente para impulsar incrementos en la escolaridad.

### 4. Derecho a una alimentación nutritiva y de calidad

En las regiones indígenas aguacateras en donde se realizó trabajo etnográfico se advierte que los patrones alimenticios se han modificado fuertemente por los productos industrializados y procesados. Además, los agroquímicos utilizados contaminan el agua y el ambiente de las huertas y las parcelas, de donde se obtiene gran parte de los alimentos de los trabajadores y propietarios de las huertas. Esto se relaciona estrechamente con el medioambiente, profundamente afectado por el uso masivo de agroquímicos en la región en los procesos de producción en los que está inmersa la población de la región aguacatera.

### 5. Derecho a una vivienda digna

Uno de los requisitos fundamentales para reconocer si se trata de una vivienda digna es que cuente con acceso al agua potable. En la zona aguacatera de Michoacán los avances han sido insuficientes en el conjunto de los 24 municipios que la conforman, porque dicho acceso apenas ha pasado del 68,3% en 2010 al 74,6% en 2020, mientras que en ciudades como Morelia, la capital de esa entidad, la brecha se cerró de manera drástica, pasando del 89% en 2010 al 92,5% en 2020. En 2020, la brecha entre la zona aguacatera y Morelia era de más de 20 p.p. Asimismo, se observan importantes reducciones en las brechas de acceso a energía eléctrica y drenaje que han alcanzado un nivel casi universal en la zona aguacatera. Sin embargo, casi el 55% de las viviendas carecen de acceso a internet y de computadoras, lo que constituye una gran brecha de acceso a la información y el conocimiento.

Todos estos elementos ofrecen un panorama de claroscuros ligados a la nueva ruralidad mexicana y del estado de Michoacán: vinculación global, extractivismo y dependencia; difuminación de los límites conceptuales entre lo rural y lo urbano traducida en un desarrollo geográfico desigual, que incluye acciones de despojo y crecientes impactos ecológicos negativos; una renovada capacidad de generación de empleos agrícolas asalariados, que reproducen la persistencia de distintas formas de pobreza y generan nuevas brechas estructurales, debido al predominio de formas de contratación flexibles y una gran precariedad laboral. Así, resulta claro que en el contexto actual la nueva ruralidad mexicana genera brechas en el acceso al trabajo decente, brechas en el acceso a la salud y la seguridad social y brechas educativas, y no genera un entorno propicio para garantizar los derechos a una alimentación nutritiva y de calidad y a una vivienda digna.

## VII. Recomendaciones

Las recomendaciones para finalizar este documento se centran en el caso mexicano, son de orden muy general y buscan ser estratégicas, porque como se ha puesto de manifiesto tanto las brechas horizontales entre países, como las brechas detectadas en el contexto de la ruralidad tradicional y la nueva ruralidad mexicana son múltiples y muy complejas. La intención es subrayar algunas rutas que pueden servir de ejes para transformar las políticas económica y social de México, a partir de una perspectiva que privilegie el bienestar social y no solo el crecimiento de unos cuantos sectores de la economía altamente exportadores.

Un aspecto fundamental es mejorar la calidad del empleo, en los términos del empleo decente planteado por la OIT, para mejorar el ingreso familiar y el acceso a prestaciones y protección social tanto en el medio urbano como en el rural. Esto implica oportunidades para acceder a un empleo productivo que genere un ingreso justo, seguridad en el lugar de trabajo, protección social para los trabajadores y sus familias y que ofrezca perspectivas de desarrollo personal e integración social, democracia dentro del ámbito de trabajo e igualdad de oportunidades y de trato para hombres y mujeres (OIT, 2022).

Una segunda apreciación crucial, considerando las grandes brechas entre la población indígena y la no indígena, entre el medio rural tradicional, la nueva ruralidad y el medio urbano, es que hay un rezago muy grande y evidente en la inversión, particularmente en la inversión social. Hasta ahora ha predominado un enfoque que tiene como pilar fundamental la implementación de programas de transferencias monetarias en distintas versiones y la creación de instituciones que amplían la cobertura del Sistema Nacional de Salud.

Sin duda, esos programas e instituciones son eficaces para reducir brechas extremas e incorporar a la protección social a poblaciones que estaban fuera de ella, pero la revisión realizada en este documento demuestra que estas acciones no han logrado reducir las brechas estructurales entre estas poblaciones. Hace falta un giro universalista profundo en el paradigma de la política social, acompañado de una reforma fiscal, porque los recursos con los que cuenta actualmente el Estado mexicano para desarrollar su agenda social son insuficientes y eso limita y marca los objetivos de la política social.

Se ha constatado que la vulnerabilidad social ante situaciones de crisis es muy grande para algunos segmentos de la población, como los trabajadores informales, las mujeres y los jóvenes, y que se agudiza cada vez que hay una crisis económica, sobre todo cuando se enfrenta una crisis multidimensional como la generada por la pandemia por COVID-19. Las crisis revelan brechas estructurales no resueltas, como ocurrió por ejemplo con las brechas de pobreza y de pobreza extrema que repuntaron de manera muy significativa sin que las acciones establecidas para proteger a las poblaciones vulnerables hayan tenido una amplitud suficiente.

El diagnóstico realizado revela brechas negativas de México frente a la Argentina, Costa Rica y Panamá en muchos ámbitos. Tres muy importantes corresponden a la incapacidad de la economía mexicana para lograr un crecimiento sostenido, a la debilidad del sistema de salud y en general de la política social para hacer frente a situaciones críticas y a las características del empleo mexicano, lastrado no solo por los mayores niveles de informalidad que en los otros tres países considerados en este documento, sino por su crecimiento constante y también por una gran precariedad laboral<sup>269</sup>.

Se observaron también profundas brechas salariales de México en relación con los otros países, que revelan una grave erosión del trabajo asalariado como mecanismo de integración social. Esto no es fortuito, es el resultado de una política salarial regresiva que inició a mediados de los años setenta y concluyó al finalizar la década de 2010, y que ha influido de manera determinante en la reducción de los niveles de afiliación a los sistemas de seguridad social y a los sistemas de salud, que son los más bajos entre los países comparados en este documento<sup>270</sup>. En ese sentido, un primer paso de gran importancia ha sido dado por el gobierno de México al incrementar sistemáticamente los salarios mínimos a partir de 2016, pero sobre todo a partir de 2019, cuando se han producido cuatro incrementos consecutivos<sup>271</sup> (STPS y CONSAMIN, 2022).

Las brechas salariales y de protección social repercuten también en las brechas de pobreza y pobreza extrema, en las brechas de género, en brechas entre ocupados asalariados y no asalariados, entre la población urbana y la rural, entre la población no indígena y la población indígena, y son más agudas en México que en los otros países analizados en este documento. Las mujeres, por su parte, enfrentan también la constante reproducción del modelo de organización familiarista y patriarcal del cuidado, que descansa en el trabajo femenino no remunerado dentro de los hogares. Esto se manifiesta en el mayor tiempo invertido por las mujeres mexicanas en tareas domésticas y de cuidado, con respecto a las mujeres de los otros tres países y se articula con desigualdades laborales y con menores ingresos para las mujeres asalariadas mexicanas, situaciones que no son contrarrestadas adecuadamente por ninguna política o institución pública.

En las últimas décadas hubo avances importantes tanto en el establecimiento de los derechos educativos de los niños pequeños que repercutió en un sensible aumento de la matrícula a nivel preprimaria, como en la implementación de un enfoque de género que logró reducir las brechas entre hombres y mujeres en este ámbito. Sin embargo, no hubo avances en otros ámbitos, lo que se expresa en profundas brechas educativas por edad, en particular en la población de 20 a 24 años y por origen socioeconómico.

---

<sup>269</sup> Aunque la informalidad laboral en México afecta a ambos sexos, lo hace en mayor medida en el caso de las mujeres.

<sup>270</sup> Esa política ha favorecido la reproducción y profundización de la estratificación que caracteriza a esos sistemas, que es coronada por amplios nichos de exclusión social.

<sup>271</sup> De acuerdo con la Comisión Nacional de Salarios Mínimos (CONSAMI, 2022) el incremento del 22% al salario mínimo el 1 de enero de 2022 es el mayor de los últimos 34 años y beneficia a 6 millones de trabajadores, además de ser el cuarto incremento consecutivo que permite recuperar el 71% de su poder adquisitivo (en 2018 el salario mínimo era de 88,36 pesos diarios y para 2022 ascendía a 172,87 pesos diarios). El objetivo es lograr que para 2024 ese salario cubra la canasta básica definida por el CONEVAL para dos personas de una familia, para reducir la pobreza laboral.



La crisis generada por el COVID-19 ha revelado nuevas brechas derivadas de la situación de confinamiento, el teletrabajo y la educación a distancia. En ese contexto, la falta de acceso a internet y la carencia de recursos tecnológicos de la mayoría de la población, particularmente de los quintiles de menores ingresos, hizo aflorar una profunda brecha digital, que es social y territorial.

Detrás de las brechas educativas, de salud y de pobreza es necesario situar las brechas de fiscalidad, producto de los bajos niveles de recaudación que en México y Panamá son los más bajos de los países comparados y que repercuten en los niveles de gasto social como porcentaje del PIB más bajos del conjunto analizado. En el caso de México esta brecha frena la posibilidad de formular políticas sociales más ambiciosas, cuyo objetivo sea justamente reducir las brechas sociales y erosiona la capacidad para hacer frente a situaciones críticas como la actual, a través de políticas contracíclicas más efectivas<sup>272</sup>.

Por otra parte, el análisis de la ruralidad tradicional y la nueva ruralidad ha mostrado profundas inercias y brechas de bienestar emergentes. En el primer caso, las entidades, municipios y localidades con mayores niveles de marginación son aquellos donde la población indígena es mayor. Asimismo, a pesar de que la brecha de pobreza extrema entre la población indígena y la no indígena se ha reducido un poco, no ha ocurrido lo mismo en el caso de la brecha de pobreza. A pesar de ello, ambas formas de pobreza tienen un rango varias veces mayores en el caso de la población indígena que en el de la no indígena<sup>273</sup>.

El CONEVAL ofrece una amplia información sobre las carencias sociales que enfrentan estas dos poblaciones. En los últimos diez años se observan reducciones no desdeñables en el rezago educativo de la población indígena, en las carencias de acceso a la alimentación, en la carencia de calidad y espacios de la vivienda y particularmente en el acceso a los servicios de salud, pero las brechas de calidad permanecen. Sin embargo, no ha habido ningún avance en la reducción de las brechas de acceso a la seguridad social ni a los servicios básicos de la vivienda. Este conjunto de avances es un ejemplo claro de lo que un enfoque minimalista de política social puede lograr y de lo que no puede alcanzar. Los avances no reducen las brechas estructurales, solo las atenúan y sus logros son frágiles.

En el caso de la nueva ruralidad asociada al auge agroindustrial en varias entidades de México se observa una fractura entre la ruralidad tradicional y la emergente, que ha sido acompañada de oportunidades de ingreso y empleo, así como transformaciones socioeconómicas muy significativas. Sin embargo, las condiciones laborales que enfrentan los jornaleros y sus posibilidades de acceso a los sistemas de protección social, al sistema de salud y al de seguridad social, son muy inferiores a la de quienes laboran en el medio urbano. Continúan sin resolverse las profundas brechas en el empleo, los salarios, el acceso a la salud, la seguridad social, el acceso a la educación, el acceso a una alimentación nutritiva y el acceso a una vivienda digna, lo que ha derivado en que la pobreza rural repunte, mientras que la pobreza extrema baja.

El conjunto de brechas examinadas en las dos principales secciones del informe se traducen en que México registra los mayores niveles de pobreza y pobreza extrema de los países examinados, frente a problemas de cohesión social derivados de la incertidumbre con respecto al futuro y los sentimientos de injusticia que afectan sobre todo a los grupos más excluidos, como los indígenas, las mujeres, los jóvenes, los adolescentes, los niños, los trabajadores descalificados, las familias extensas y las personas con bajos niveles educativos, e incluso a los grupos de ingresos medios que enfrentan un riesgo constante de movilidad descendente en situaciones críticas.

Una parte importante de las brechas detectadas están profundamente ligadas con la mala calidad del empleo, como en el caso de las brechas de acceso a la salud de tercer nivel y a la seguridad social. Ello exige reconsiderar la regulación del empleo como un tema central para reducir las brechas de

---

<sup>272</sup> Además, en el caso de México sobresale una profunda incapacidad política para obtener ingresos impositivos por concepto de propiedad, así como una repetida incapacidad para realizar una reforma fiscal progresiva.

<sup>273</sup> La pobreza extrema en términos relativos es más de cinco veces mayor en el caso de los indígenas y la pobreza casi dos veces mayor en ese mismo caso.

bienestar. La lección aportada por la nueva ruralidad mexicana es muy clara, no basta con formalizar el empleo, hace falta poner en la mira de la política económica y social la construcción de empleos decentes y eso ha estado fuera de la agenda pública durante más de tres décadas.

Un avance importante es desde luego el incremento de los salarios mínimos porque ello repercute de manera muy clara en la reducción de la pobreza, porque los quintiles bajos y medios de ingreso dependen en mayor medida de los ingresos laborales. Sin embargo, los retos para mejorar las condiciones laborales en el conjunto del país, en zonas urbanas y rurales, son mayores. Se debe poner como un objetivo claro para la acción pública lograr que los empleos sean estables y que generen acceso a la seguridad social, uno de los aspectos donde las brechas horizontales entre países y verticales entre el campo y la ciudad revelan mayores rezagos.

Otra conclusión importante es que, aunque las políticas de transferencias monetarias han logrado avances que no son desdeñables, sobre todo una reducción modesta de la pobreza extrema y mayores posibilidades de acceso de la población en la pobreza a los servicios de salud, es indispensable un cambio de rumbo en la política social, porque lo alcanzado hasta ahora no es suficiente y porque en su régimen de historicidad no está lograr transformaciones estructurales. El acceso a ingresos laborales y a transferencias monetarias públicas y privadas no resuelve la falta de oportunidades derivadas de bajos o nulos niveles de inversión pública y privada en los territorios rurales tradicionales y de la falta de inversión pública en las zonas que integran la nueva ruralidad mexicana.

La inversión pública puede contribuir a detonar no solo oportunidades de empleo e ingreso de buena calidad, sino abrir la puerta a un acceso efectivo a los derechos sociales, particularmente en el ámbito de la salud y la seguridad social. Se ha constatado que en las zonas rurales ese derecho es en buena medida un derecho formal, debido a la falta de un despliegue institucional y de política social que concentre recursos y personal de salud más allá de una visión minimalista de derechos básicos. Esto plantea la necesidad de cambiar el paradigma general de la política social, de un enfoque que gira alrededor de las transferencias monetarias, a un enfoque de derechos con una perspectiva universalista.

Ese cambio paradigmático no puede implementarse en términos prácticos sin proponer como un tema central de la agenda pública la construcción de un verdadero estado de bienestar, que permita construir gradualmente una ciudadanía social más homogénea y no solo de implementar mecanismos de inclusión social para los más pobres, que les confieren un estatus de inferioridad institucionalizado por la política social. La construcción de ciudadanía social es posible cuando el propósito de la política social es reducir las brechas sociales, reducir desigualdades sociales y eliminar la pobreza y la pobreza extrema. Sin ese horizonte simbólico no habrá un avance verdadero en la situación social de la mayoría de los mexicanos, porque no se puede lograr lo que no se busca.

El caso de la población indígena resulta emblemático para mostrar que la expansión de la protección social con objetivos minimalistas, en las áreas de acceso a ingresos, salud o educación, no ha implicado avances estructurales. Un caso representativo de este sesgo minimalista lo constituye la arquitectura del sistema de salud tras las reformas de salud, que aún mantiene sus características de estratificación y fragmentación, que institucionaliza esquemas de segmentación social, por niveles de ingreso, tipos de empleo y grupos sociales y que reproduce la desigualdad social en el acceso a la salud que prevalecen en México. Ni el Seguro Popular ni el INSABI han sido respuestas suficientes para reducir las profundas brechas de salud mostradas. Se requiere profundizar la reforma actual con un objetivo de época: lograr la unificación de un sistema integrado de salud.

En 2020 se firmó un convenio de colaboración entre el INSABI y el IMSS cuyo objetivo es fortalecer la red de establecimientos de salud del IMSS-Bienestar en beneficio de las personas que no cuentan con seguridad social laboral. El convenio implica, entre otras cosas, contratar personal médico y de enfermería, así como adquirir medicamentos. Sin duda con este paso se avanza en la integración del sistema de salud en el segmento que protege a personas que no cuentan con seguridad social. Sin

embargo, hace falta ir mucho más allá, porque IMSS-Bienestar solo tiene presencia en 19 de las 32 entidades federativas de México<sup>274</sup>, 4 de las cuales pertenecen a comunidades indígenas y la población que cubre es de 11,6 millones de personas. La atención ofrecida por los 80 hospitales de este programa es de segundo nivel<sup>275</sup> y la integración entre INSABI e IMSS-Bienestar no reduce la segmentación del actual sistema de salud, por lo que hace falta fijar en el horizonte la creación de un sistema único de salud (Gobierno de México, 2020 y 2022; IMSS-Bienestar, 2022a y 2022b).

En el caso del sistema educativo hay avances que se han subrayado, pero aún son insuficientes. Todavía se mantiene un acceso muy restringido a la educación superior, lo que no solo genera las profundas desigualdades educativas reportadas, sino que contribuye también a reproducir una estructura social que tiende a ser estamental, porque la movilidad social es cada vez más restringida, limitada a ascensos solo a niveles de ingreso contiguos en un contexto de gran vulnerabilidad social. Las situaciones de crisis como la actual revierten fácilmente los avances logrados, por lo que también en el sistema educativo se requieren reformas profundas con un horizonte universalista y de una mayor inversión y gasto educativo para reducir gradualmente las brechas frente a otros países con los mismos niveles de ingreso por habitante.

Para finalizar, en términos estratégicos un objetivo central de la política social no debe ser solo ampliar la cobertura de los servicios sociales, sino reducir las brechas de calidad en el acceso que los caracterizan. Con esta finalidad, además de hacer reformas universalistas al régimen de bienestar mexicano, es necesaria una reforma fiscal que permita contar con los recursos necesarios para hacer de la inversión social una prioridad pública en el futuro inmediato.

---

<sup>274</sup> Hay infraestructura de este programa en 1.328 municipios (IMSS-Bienestar, 2022a).

<sup>275</sup> Además, IMSS-Bienestar cuenta con 3.622 unidades de salud, 184 brigadas de salud, 140 unidades médicas móviles y 37 centros de atención rural obstétrica (IMSS-Bienestar, 2022a).



## Bibliografía

- Aguirre, J. y R. Lo Vuolo (2013), "Variedades de capitalismo: una aproximación al estudio comparado del capitalismo y sus aplicaciones para América Latina", *Documento de Trabajo CIEPP*, N° 85 [en línea] <http://www.ciepp.org.ar/images/ciepp/docstrabajo/doc%2085.pdf>.
- Alarco, G. (2016), "Distribución factorial del ingreso y regímenes de crecimiento en América Latina, 1950-2012", *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 135, N° 1 [en línea] <http://trabajodigno.pe/wp-content/uploads/2016/02/ALARCO-Distribuci%C3%B3n-del-Ingreso-OIT-2016.pdf>.
- Altimir, O. (1995), "Crecimiento, ajuste, distribución del ingreso y pobreza en América Latina", *Políticas de ajuste y pobreza: falsos dilemas, verdaderos problemas*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Ayala, C. (2010), "Ventana al movimiento sindical panameño", Documento de trabajo Grupo de Trabajo de Auto-Reforma Sindical, presentado en la III Reunión de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) celebrado en Lima Perú [en línea] [http://white.lim.ilo.org/proyectoactrav/pry\\_rla\\_o6\\_mo3\\_spa/gtas/gtas\\_aportes/aportes\\_paises/gtas3-panamaayala.pdf](http://white.lim.ilo.org/proyectoactrav/pry_rla_o6_mo3_spa/gtas/gtas_aportes/aportes_paises/gtas3-panamaayala.pdf).
- Barahona, M., L. Güendel y C. Castro (2005), "Política social y reforma social 'a la tica': un caso paradigmático de heterodoxia en el contexto de una economía periférica", *Documento del Programa*, N° 20, Ginebra, Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD) [en línea] [https://www.unrisd.org/80256B3C005BCCF9/\(httpAuxPages\)/0B719FD9007FF9E3C1257088002DF9E6/\\$file/barahona\(small\).pdf](https://www.unrisd.org/80256B3C005BCCF9/(httpAuxPages)/0B719FD9007FF9E3C1257088002DF9E6/$file/barahona(small).pdf).
- Barba, C. (2021), "El régimen de bienestar mexicano. Inercias, transformaciones y desafíos", *series Estudios y Perspectivas*, N° 191, Ciudad de México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) [en línea] [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46960/1/S2100333\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46960/1/S2100333_es.pdf).
- \_\_\_\_\_. (2020), "La cuestión social en América Latina en los regímenes de bienestar del siglo XXI: reformas universalistas e inercias y contraofensivas neoliberales", *La cuestión social en el siglo XXI*, Barba, C., G. Ordoñez y Y. Silva (coords.), Ciudad de México, Siglo XXI Editores/Colegio de la Frontera Norte (COLEF).
- \_\_\_\_\_. (2019a), "Welfare regimes in Latin America: thirty years of social reforms and conflicting paradigms", *Welfare and Social Protection in Contemporary Latin America*, G. Cruz-Martínez (ed.), Nueva York, Routledge [en línea] <https://www.worldcat.org/title/welfare-and-social-protection-in-contemporary-latin-america/oclc/1151060399>.

- \_\_\_\_\_ (2019b), "Desigualdad y regímenes de bienestar (RB) en América Latina (AL): una mirada teórica", *Las grietas del neoliberalismo: dimensiones de la desigualdad contemporánea en México*, M.C. Bayón, (coord.), Ciudad de México, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)/Instituto de Investigaciones Sociales [en línea] <http://ru.iis.sociales.unam.mx/jspui/handle/IIS/5687>.
- \_\_\_\_\_ (2018), "Liberalismo y universalismo en tensión: 25 años de reformas sociales en los regímenes de bienestar de América Latina", *Políticas sociales en América Latina en los inicios del siglo XXI: innovaciones, inercias y retrocesos*, C. Midaglia, G. Ordoñez y E. Valencia (coords.), Tijuana, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO)/Colegio de la Frontera Norte (COLEF).
- \_\_\_\_\_ (2010), "La nueva cuestión social en el mundo y en América Latina: más allá de la pobreza", *Replones*, N° 62 [en línea] <https://rei.iteso.mx/handle/11117/230>.
- \_\_\_\_\_ (2007), *¿Reducir la pobreza o construir ciudadanía social para todos? América Latina: regímenes de bienestar en transición al iniciar el siglo XXI*, Guadalajara, Universidad de Guadalajara [en línea] [https://www.researchgate.net/publication/303484318\\_Reducir\\_la\\_pobreza\\_o\\_construir\\_ciudadania\\_social\\_para\\_todos\\_America\\_Latina\\_Regimenes\\_de\\_bienestar\\_en\\_transicion\\_al\\_iniciar\\_el\\_Siglo\\_XXI](https://www.researchgate.net/publication/303484318_Reducir_la_pobreza_o_construir_ciudadania_social_para_todos_America_Latina_Regimenes_de_bienestar_en_transicion_al_iniciar_el_Siglo_XXI).
- Barba, C. y E. Valencia (2021), "Actors and social reforms in five dual welfare regimes in Latin America: Brazil, Mexico, Colombia, Panama and Venezuela", *Latin American Social Policy Developments in the Twenty-First Century*, N. Sátyro, E. del Pino y C. Midaglia (eds.), Cham, Suiza, Palgrave Macmillan [en línea] [https://www.researchgate.net/publication/349245623\\_Actors\\_and\\_Social\\_Reforms\\_in\\_Five\\_Dual\\_Welfare\\_Regimes\\_in\\_Latin\\_America\\_Brazil\\_Mexico\\_Colombia\\_Panama\\_and\\_Venezuela](https://www.researchgate.net/publication/349245623_Actors_and_Social_Reforms_in_Five_Dual_Welfare_Regimes_in_Latin_America_Brazil_Mexico_Colombia_Panama_and_Venezuela).
- \_\_\_\_\_ (2020), "Latin America: inertia and transformation in five dual welfare regimes", *Handbook on Society and Social Policy*, N. Ellison y T. Haux (eds.), Cheltenham, Reino Unido, Edward Elgar Publishing, Inc.
- Bensusán, G. (2016), "Organizing workers in Argentina, Brazil, Chile and Mexico: the authoritarian-corporatist legacy and old institutional designs in a new context", *Theoretical Inquiries in Law*, vol. 17, N° 1 [en línea] <https://www7.tau.ac.il/ojs/index.php/til/article/view/1375/1441>.
- Bizberg, I. (2019), *Diversity of Capitalisms in Latin America*, Cham, Suiza, Palgrave Macmillan [en línea] [https://robertboyer.org/download/2019\\_Boyer\\_-\\_Prologue\\_DiversityOfCapitalismsInLatinA.pdf](https://robertboyer.org/download/2019_Boyer_-_Prologue_DiversityOfCapitalismsInLatinA.pdf).
- Bizberg, I. y B. Théret (2012), "Las coaliciones sociopolíticas y las trayectorias de los capitalismos latinoamericanos", *Variedades de capitalismo en América Latina: los casos de México, Brasil, Argentina y Chile*, Ciudad de México, El Colegio de México.
- Banco Mundial (2021a), Banco de datos, Población rural [base de datos en línea] <https://datos.bancomundial.org/indicador/SP.RUR.TOTL.ZS?end=2020&start=1960&view=chart>.
- \_\_\_\_\_ (2021b), Banco de datos, Indicadores de desarrollo [base de datos en línea] <https://databank.bancomundial.org/reports.aspx?source=2&series=SP.RUR.TOTL.ZS&country=>.
- \_\_\_\_\_ (2021c), World Bank countries and Lending Groups [base de datos en línea] <https://datahelpdesk.worldbank.org/knowledgebase/articles/906519-world-bank-country-and-lending-groups>.
- \_\_\_\_\_ (2020), Clasificación de los países según nivel de ingresos para 2019 y 2020 [base de datos en línea] <https://datahelpdesk.worldbank.org/knowledgebase/articles/906519-world-bank-country-and-lending-groups>.
- \_\_\_\_\_ (2018), *Afrodescendientes en América Latina: hacia un marco de inclusión*, Washington, D.C. [en línea] <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/30201/129298-7-8-2018-17-30-51-AfrodescendientesenLatinoamerica.pdf?sequence=5&isAllowed=y>.
- Boltvinik, J. y A. Damián (2020), "Medición de la pobreza de México: análisis crítico comparativo de los diferentes métodos aplicados. Recomendaciones de buenas prácticas para la medición de la pobreza en México y América Latina", *Serie Estudios y Perspectivas*, N° 183. Ciudad de México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) [en línea] [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45555/1/S2000335\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45555/1/S2000335_es.pdf).
- Bourdieu, P. (1988), *Cosas dichas*, Barcelona, Editorial Gedisa.
- Candia, D. (2011), "Propuesta metodológica para una definición funcional de ruralidad", *Hacia una Nueva Definición de "rural" con fines estadísticos en América Latina*, M. Dirven y otros, *Documentos de Proyecto*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Gobierno de la República Francesa [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/3858-nueva-definicion-rural-fines-estadisticos-america-latina>.

- Cámara Argentina de Comercio y Servicios (2018), *Informe de actualización: comercio exterior* [en línea] [https://www.cac.com.ar/data/documentos/26\\_IACE%20-%20Febrero%20de%202018.pdf](https://www.cac.com.ar/data/documentos/26_IACE%20-%20Febrero%20de%202018.pdf).
- Cardoso, F. H. y E. Faletto (1969, 1978), *Dependencia y desarrollo en América Latina: ensayo de interpretación sociológica*, Ciudad de México, Siglo XXI Editores.
- Cardoso, M. M. y B. A. Fritschy (2012), "Revisión de la definición del espacio rururbano y sus criterios de delimitación", *Contribuciones científicas GAEA-Sociedad Argentina de Estudios Geográficos*, vol. 24 [en línea] [https://gaea.org.ar/contribuciones/CONTRIBUCIONES\\_2012/4.GAEA%20CONTRIBUCIONES\\_2012\\_CARDOSO.pdf](https://gaea.org.ar/contribuciones/CONTRIBUCIONES_2012/4.GAEA%20CONTRIBUCIONES_2012_CARDOSO.pdf).
- Castel, R. (1997), *La metamorfosis de la cuestión social: una crónica del salariado*, Buenos Aires, Paidós.
- Castro, J. (2001), *Política y economía en la Argentina de los 90: la política económica de una sociedad en conflicto*, Visiting Resource Professor Paper, Institute for Strategic Planning, LLILAS, University of Texas Austin [en línea] <http://lanic.utexas.edu/project/etext/llilas/vrp/castro.pdf>.
- Castro, G. y J. Rosado (2022), "Tres fases en el modelo transitista de desarrollo económico de Panamá en los años 1950-2017", *Patrones de desarrollo económico en los seis países de Centroamérica (1950-2018)*, R. Bielschowsky, M. Castro y H. E. Beteta (coords.), Ciudad de México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) [en línea] [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47870/4/S2200393\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47870/4/S2200393_es.pdf).
- Castro, C. y L. Sáenz (1998), *La reforma del Sistema Nacional de Salud: estrategias, avances, perspectivas*, Colección Tiempos de cambio, San José, Costa Rica, Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN).
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2022), "Ficha técnica: gasto público social según clasificación por funciones de gobierno", CEPALSTAT [en línea] [https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/technical-sheet.html?lang=es&indicator\\_id=3127](https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/technical-sheet.html?lang=es&indicator_id=3127).
- \_\_\_\_\_ (2021a), CEPALSTAT [base de datos en línea] <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html?theme=1&lang=es>.
- \_\_\_\_\_ (2021b), *Panorama Social de América Latina 2020* [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46687-panorama-social-america-latina-2020>.
- \_\_\_\_\_ (2020a), "El desafío social en tiempos del COVID-19", *Informe Especial COVID-19*, N°3, Santiago de Chile [en línea] [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45527/5/S2000325\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45527/5/S2000325_es.pdf).
- \_\_\_\_\_ (2020b), "Construcción de indicadores de la nueva ruralidad con información geográfica: definiciones y conceptos", presentación [en línea] <https://www.territoriobybienestar.mx/wp-content/uploads/2021/06/Construccion-de-indicadores-de-la-nueva-ruralidad-con-informacion-geografica.pdf>.
- \_\_\_\_\_ (2020c), "Dimensionar los efectos del COVID-19 para pensar en la reactivación", *Informe Especial COVID-19*, N° 2, Santiago, abril [en línea] [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45445/4/S2000286\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45445/4/S2000286_es.pdf).
- \_\_\_\_\_ (2020d), *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2020* (LC/PUB.2020/6-P), Santiago [en línea] [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45730/5/S2000154\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45730/5/S2000154_es.pdf).
- \_\_\_\_\_ (2020e), "La pandemia del COVID-19 profundiza la crisis de los cuidados en América Latina y el Caribe", *Informes COVID-19*, Santiago, abril [en línea] [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45335/5/S2000261\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45335/5/S2000261_es.pdf).
- \_\_\_\_\_ (2020f), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2020: principales condicionantes de las políticas fiscal y monetaria en la era pospandemia por COVID-19* (LC/PUB.2020/12-P), Santiago.
- \_\_\_\_\_ (2018a), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe: evolución de la inversión en América Latina y el Caribe: hechos estilizados, determinantes y desafíos de política* [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/43964-estudio-economico-america-latina-caribe-2018-evolucion-la-inversion-america>.
- \_\_\_\_\_ (2018b), *Medición de la pobreza por ingresos: actualización metodológica y resultados. Metodologías de la CEPAL*, N° 2 (LC/PUB.2018/22-P) [en línea] [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44314/1/S1800852\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44314/1/S1800852_es.pdf).
- \_\_\_\_\_ (2016a), *El enfoque de brechas estructurales: análisis del caso de Costa Rica*, Santiago [en línea] [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40805/1/S1600998\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40805/1/S1600998_es.pdf).
- \_\_\_\_\_ (2016b), *La matriz de la desigualdad en América Latina*, Santiago [en línea] [https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/matriz\\_de\\_la\\_desigualdad.pdf](https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/matriz_de_la_desigualdad.pdf).

- \_\_\_\_\_ (2014), *Los Pueblos Indígenas de América Latina: avances en el último decenio y retos pendientes para la garantía de sus derechos*, Santiago [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/37050-pueblos-indigenas-america-latina-avances-ultimo-decenio-retos-pendientes-la>.
- \_\_\_\_\_ (2012), *Los países de renta media: un nuevo enfoque basado en brechas estructurales*, Santiago [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/13787-paises-renta-media-un-nuevo-enfoque-basado-brechas-estructurales>.
- CEPAL/FIDA (2023) (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola) (2021), Proyecto “Nuevas narrativas para una transformación rural en América Latina” [sitio web] <https://www.cepal.org/es/proyectos/fida-nuevas-narrativas>.
- Chomitz, K., P. Buys y T. Thomas (2005), “Quantifying the rural-urban gradient in Latin America and the Caribbean”, *World Bank Policy Research Working Paper*, N° 3634.
- CIAT (Centro Interamericano de Administración Tributaria) (2021), Base de datos de recaudación BID-CIAT [base de datos en línea] <https://www.ciat.org/base-de-datos-de-recaudacion-bid-ciat/>.
- COLMEX (El Colegio de México) (2018), “Desigualdades en México/2018”, Ciudad de México, El Colegio de México [en línea] <https://desigualdades.colmex.mx/informe-desigualdades-2018.pdf>.
- COMEX (Ministerio de Comercio Exterior de Costa Rica) (2019), Estadísticas [base de datos en línea] <http://www.comex.go.cr/estad%C3%ADsticas-y-estudios/comercio-bienes/exportaciones/>.
- Cominetti, R. y G. Ruiz (1998), “Evolución del gasto público social en América Latina, 1980-1995”, *Cuadernos de la CEPAL*, N° 80, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) [en línea] <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/27800/S9800500.pdf?sequence=1>.
- CONACYT (Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología) (2021), COVID-19 México, Información General, Gobierno de México [sitio web] <https://datos.covid-19.conacyt.mx/>.
- CONAPO (Consejo Nacional de Población) (2020), “Índices de marginación 2020” [en línea] <https://www.gob.mx/conapo/documentos/indices-de-marginacion-2020-284372>.
- \_\_\_\_\_ (2013), *Índice absoluto de marginación*, Ciudad de México [en línea] [http://www.conapo.gob.mx/work/models/conapo/resource/1755/1/images/iam\\_00-04.pdf](http://www.conapo.gob.mx/work/models/conapo/resource/1755/1/images/iam_00-04.pdf).
- CONEVAL (Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social) (2021a), Medición de la pobreza, Pobreza en México, Resultados de pobreza en México 2020 a nivel nacional y por entidades federativas [en línea] <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Pobrezalncio.aspx>.
- \_\_\_\_\_ (2021b), Medición de la pobreza, Glosario [sitio web] <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Glosario.aspx>.
- \_\_\_\_\_ (2021c), “Pobreza en la Población Indígena” [en línea] [https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza\\_Indigena.aspx](https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza_Indigena.aspx).
- \_\_\_\_\_ (2021d), ¿Quiénes somos? [sitio web] <https://www.coneval.org.mx/quienessomos/Paginas/Quienes-Somos.aspx>.
- \_\_\_\_\_ (2021e), Sistema de Información de Derechos Sociales [sitio web] <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Sistema-de-informacion-de-derechos-sociales.aspx>.
- \_\_\_\_\_ (2020a), *La política social en el contexto de la pandemia por el virus SARS-Cov-2 (COVID-19) en México* [en línea] [https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Politica\\_Social\\_COVID-19.pdf](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Politica_Social_COVID-19.pdf).
- \_\_\_\_\_ (2020b), *Pobreza rural en México* [en línea] [https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Documents/PATP/Pobreza\\_rural.pdf](https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Documents/PATP/Pobreza_rural.pdf).
- \_\_\_\_\_ (2019), *La pobreza en la población indígena de México, 2008-2019* [en línea] [https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Documents/Pobreza\\_Poblacion\\_indigena\\_2008-2018.pdf](https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Documents/Pobreza_Poblacion_indigena_2008-2018.pdf).
- \_\_\_\_\_ (2018), “Anexo único de los “Lineamientos y criterios generales para la definición, identificación y medición de la pobreza: actualización 2018” [en línea] <https://www.coneval.org.mx/Normateca/Documents/ANEXO-Lineamientos-DOF-2018.pdf>.
- CONSAMI/STPS (Comisión Nacional de Salarios Mínimos/Secretaría del Trabajo y Previsión Social) (2022), “Entra en vigor el incremento al salario mínimo del 22%”, Comunicado conjunto, 001/2022 [en línea] <https://www.gob.mx/stps/prensa/entra-en-vigor-incremento-al-salario-minimo-del-22?idiom=es#:~:text=COMUNICADO%20CONJUNTO%20001%2F2022&text=La%20Comisi%C3%B3n%20Nacional%20de%20los,Norte%20de%20%24213.39%20a%20%24260.34>.



- Deloitte (2019), "Agroindustria la gran cosecha económica: entrevista con Salvador Sánchez, socio Líder de Agronegocios", Deloitte México [en línea] <http://www2.deloitte.com/mx/es/pages/dnoticias/articulos/agroindustria-gran-cosecha-economica.html>.
- Depraz, S. (2009), "Vers une définition internationale du rural en Europe", *Héritages et trajectoires rurales en Europe*, coll. "Logiques sociales", A. Berger y otros (comps.).
- Díaz-Castro L., H. Cabello-Rangel y K. Hoffman (2021), "The impact of health policies and sociodemographic factors on doubling time of the COVID-19 pandemic in Mexico", *International Journal of Environment Research and Public Health*, N° 18 [en línea] <https://doi.org/10.3390/ijerph18052354>.
- Díaz de Sarralde, S., J. López y G. Maldonado (2021), "Reporte de recaudación COVID-19 (RRC) Primer cuatrimestre 2021 (reporte DT-03-2021)", *Documentos de trabajo*, Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT) [en línea] <https://www.ciat.org/Biblioteca/DocumentosdeTrabajo/2021/DT-03-2021-CIAT.pdf>.
- Díaz, G. (2012), "La implementación de la Asignación Universal por Hijo en ámbitos subnacionales", *Documento de trabajo*, N° 84, Buenos Aires, Programa de Protección Social [en línea] <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2017/03/2452.pdf>.
- Dirven, M. y otros (2011), "Hacia una nueva definición de 'rural' con fines estadísticos en América Latina", *Documento de proyecto* (LC/W.397), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Gobierno de la República Francesa [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/3858-nueva-definicion-rural-fines-estadisticos-america-latina>.
- Dirven, M. y D. Candia (2020), "Medición de lo rural para el diseño e implementación de políticas de desarrollo rural", *Documentos de Proyectos* (LC/MEX/TS.2020/4), Ciudad de México, Comisión Económica para América Latina (CEPAL) [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/45317-medicion-lo-rural-diseno-implementacion-politicas-desarrollo-rural>.
- Escobar, A. (2020), "Recent trends and composition of Mexico's farm work force", *Farm Labor and Rural Migration News*, Blog del Wilson Center [en línea] [https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/media/uploads/documents/mexico%20farm%20book\\_V2.pdf](https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/media/uploads/documents/mexico%20farm%20book_V2.pdf).
- \_\_\_\_\_ (2004), "Más allá del tercer mundo: globalidad imperial, colonialidad global y movimientos sociales anti-globalización", *Nómadas*, N° 20, Bogotá, Universidad Central [en línea] <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=105117734009>.
- Escobar, A., P. Martin y O. Stabridis (2019), *Farm Labor and Mexico's Export Produce Industry*, Wilson Center/Mexico Institute [en línea] <https://www.wilsoncenter.org/publication/farm-labor-and-mexicos-export-produce-industry>.
- Esping-Andersen, G. (2002), "Towards the Good Society, Once Again?", *Why We Need a New Welfare State*, G. Esping-Andersen y otros, Nueva York, Oxford University Press [en línea] <https://academic.oup.com/book/10668/chapter-abstract/158706241?redirectedFrom=fulltext>.
- FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura) (2018), "México rural del siglo XXI" [en línea] <http://www.fao.org/3/i9548es/l9548ES.pdf>.
- Feres, J.C. y X. Mancera (2001), "Enfoques para la medición de la pobreza: breve revisión de la literatura", *serie Estudios Estadísticos y Prospectivos* (LC/L.1479-P), N° 4, Santiago, Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) [en línea] [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4740/1/S01010056\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4740/1/S01010056_es.pdf).
- García, D. (2014), "Provisión de bienes y servicios públicos en los gobiernos progresistas del Cono Sur: la década ganada (2003-2013)", *Revista Estado y Políticas Públicas*, N° 2 [en línea] [https://revistaeypp.flacso.org.ar/files/revistas/1401637875\\_dossier-1.pdf](https://revistaeypp.flacso.org.ar/files/revistas/1401637875_dossier-1.pdf).
- Gaudin, Y. (2019), "Nuevas narrativas para una transformación rural en América Latina y el Caribe: la nueva ruralidad: conceptos y medición", *Documentos de Proyectos* (LC/MEX/TS.2019/9), Ciudad de México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). [en línea] [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44665/4/S1900508\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44665/4/S1900508_es.pdf).
- Gaudin Y. y R. Pareyón (2020), "Brechas estructurales en América Latina y el Caribe: una perspectiva conceptual-metodológica", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2020/139-LC/MEX/TS.2020/36), Ciudad de México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) [en línea] [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46435/1/S2000836\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46435/1/S2000836_es.pdf).


- Gobierno de México (2022), IMSS-Bienestar, Ciudad de México, Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) [sitio web] <http://www.imss.gob.mx/imss-bienestar>.
- \_\_\_\_ (2020), "Seguro Social e INSABI firman convenio para fortalecer acceso a los servicios de salud a población que atiende IMSS-Bienestar" [en línea] <http://www.imss.gob.mx/prensa/archivo/202003/119>.
- González, S. y A. Larralde (2013), "Conceptualización y medición de lo rural: una propuesta para clasificar el espacio rural en México", *La situación demográfica de México 2013*, Consejo Nacional de Población (CONAPO), Ciudad de México [en línea] [http://www.omi.conapo.gob.mx/work/models/CONAPO/Resource/1740/1/images/8\\_Conceptualizacion\\_y\\_medicion\\_de\\_lo\\_rural.pdf](http://www.omi.conapo.gob.mx/work/models/CONAPO/Resource/1740/1/images/8_Conceptualizacion_y_medicion_de_lo_rural.pdf).
- Güendel, L. (1997), "Las políticas de salud: entre la sostenibilidad y el estancamiento", Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)/Ministerio de Salud de Costa Rica, "Las políticas de salud en el umbral de la reforma", *Serie de políticas sociales*, N° 1, San José, UNICEF.
- Güendel, L. y J. Trejos (1994), *Reformas recientes en el sector salud de Costa Rica* (LC/L.813), Proyecto Regional de Política Pública, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Gobierno de los Países Bajos [en línea] [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/9504/S9400036\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/9504/S9400036_es.pdf).
- Hall, P.A. y D. Soskice (2006), "Variedades de capitalismo: algunos aspectos fundamentales", *Desarrollo Económico*, vol. 45, N° 180 [en línea] [https://www.jstor.org/stable/3655881?read-now=1&seq=16#page\\_scan\\_tab\\_contents](https://www.jstor.org/stable/3655881?read-now=1&seq=16#page_scan_tab_contents).
- IMSS-Bienestar (2022a), "Mapa de población", Datos básicos del IMSS-Bienestar [en línea] <http://www.imss.gob.mx/sites/all/statics/imssBienestar/infraestructura/MapaAltaResolucion.pdf>.
- \_\_\_\_ (2022b), "Municipios e infraestructura" [en línea] <http://www.imss.gob.mx/sites/all/statics/imssBienestar/infraestructura/InfraestructuraTotal.pdf>.
- INECP (Instituto Nacional de Estadística y Censo de Panamá) (2020), Avance de cifras [base de datos en línea] [https://www.inec.gob.pa/avance/Default.aspx?ID\\_CATEGORIA=4&ID\\_IDIOMA=1](https://www.inec.gob.pa/avance/Default.aspx?ID_CATEGORIA=4&ID_IDIOMA=1).
- INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía) (2021a), Quiénes somos, Gobierno de México [sitio web] <https://www.inegi.org.mx/inegi/contenido/instituto.html>.
- \_\_\_\_ (2021b), Cuéntame de México, Población rural y urbana, Gobierno de México [en línea] [http://cuentame.inegi.org.mx/poblacion/rur\\_urb.aspx?tema=P](http://cuentame.inegi.org.mx/poblacion/rur_urb.aspx?tema=P).
- \_\_\_\_ (2021c), "Marco Geoestadístico Nacional", Gobierno de México [en línea] [http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/clasificador/4\\_cartografia/2.pdf](http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/clasificador/4_cartografia/2.pdf).
- \_\_\_\_ (2021d), Banco de Información Económica, Gobierno de México [base de datos en línea] <https://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/>.
- \_\_\_\_ (2021e), Censos Económicos, Gobierno de México [base de datos en línea] <https://www.inegi.org.mx/app/saic/default.html>.
- \_\_\_\_ (2021f), Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo 2021 (ENOE 2021), Gobierno de México [en línea] <https://www.inegi.org.mx/programas/enoe/15ymas/>.
- \_\_\_\_ (2020a), Censo de Población y Vivienda 2020, Gobierno de México [en línea] <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2020/>.
- \_\_\_\_ (2020b), Sistema de Consulta para la Información Censal, Gobierno de México [en línea] <https://gaia.inegi.org.mx/scince2020/>.
- \_\_\_\_ (2020c), Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares, Gobierno de México [en línea] <https://www.inegi.org.mx/programas/enigh/nc/2018/>.
- \_\_\_\_ (2019), Censo Económico 2019, Gobierno de México [en línea] <https://www.inegi.org.mx/programas/ce/2019/>.
- \_\_\_\_ (2015), Encuesta Intercensal 2015, Gobierno de México [en línea] <https://www.inegi.org.mx/programas/intercensal/2015/>.
- \_\_\_\_ (2010a), Censo de Población y Vivienda 2010, Gobierno de México [en línea] <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2010/>.
- \_\_\_\_ (2010b), Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo 2010 (ENOE 2010), Gobierno de México [en línea] <https://www.inegi.org.mx/app/biblioteca/ficha.html?upc=702825445072>.
- \_\_\_\_ (2005a), *Población rural y rural ampliada en México, 2000*, Aguascalientes, México.
- \_\_\_\_ (2005b), *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo 2005 (ENOE 2005): una nueva encuesta para México*, Gobierno de México [en línea] [https://www.snieg.mx/DocumentacionPortal/iin/Acuerdo\\_6\\_V/ENOE%20Una%20nueva%20encuesta%20para%20M%C3%A9xico.pdf](https://www.snieg.mx/DocumentacionPortal/iin/Acuerdo_6_V/ENOE%20Una%20nueva%20encuesta%20para%20M%C3%A9xico.pdf).

- Isuani, E. (1986), "Seguridad social y asistencia pública", *La crisis de la seguridad social y la atención a la salud: experiencias y lecciones latinoamericanas*, C. Mesa-Lago (comp.), México, Fondo de Cultura Económica.
- Johns Hopkins University & Medicine (2022), COVID-19 Dashboard [sitio web] <https://coronavirus.jhu.edu/map.html>.
- \_\_\_\_\_ (2021), Coronavirus Resource Center [sitio web] <https://coronavirus.jhu.edu/>.
- Kay, C. (2009), "Estudios rurales en América Latina en el período de globalización neoliberal ¿una nueva ruralidad?", *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 71, N° 4 [en línea] [https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=So188-25032009000400001](https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=So188-25032009000400001).
- Knaul, F. y otros (2021), "Not far enough: public health policies to combat COVID-19 in Mexico's states", *PLoS ONE*, vol. 16, N° 6 [en línea] <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0251722>.
- Latinobarómetro-Corporación Latinobarómetro (2018), *Informe 2018* <https://www.latinobarometro.org/latContents.jsp?CMSID=InformesAnuales&CMSID=InformesAnuales>.
- Macías, A. (2008), "Costos ambientales en zonas de coyuntura agrícola. La horticultura en Sayula (México)", *Agroalimentaria*, vol. 13, N° 26 [en línea] [http://ve.scielo.org/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1316-03542008000100008&lng=es&nrm=iso](http://ve.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1316-03542008000100008&lng=es&nrm=iso).
- MIDEPLAN (Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica de Costa Rica) (1998), *Gobernando en tiempos de cambio: administración Figueres Olsen*, San José, Costa Rica.
- Mainwaring, S. y A. Pérez-Liñán (2013), *Democracies and dictatorships in Latin America: emergence, survival, and fall*, Cambridge University Press.
- Mesa-Lago, C. (comp.) (1986), "Diversas estrategias frente a la crisis de la seguridad social: enfoques socialistas, de mercado y mixto", *La crisis de la seguridad social y la atención a la salud: experiencias y lecciones latinoamericanas*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Mignolo, W. D. (2000), "La colonialidad a lo largo y a lo ancho: el hemisferio occidental en el horizonte colonial de la modernidad", *La colonialidad del saber, eurocentrismo y ciencias sociales*, Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) [en línea] <https://www.redalyc.org/pdf/869/86900719.pdf>.
- Mora, M. (2005), "Desigualdad social: ¿nuevos enfoques, viejos dilemas?", *Desigualdad social en América Latina*, M. Mora, J. Pérez y F. Cortés, Ciudad de México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- Naciones Unidas (2015), *Objetivos de Desarrollo Sostenible* [sitio web] <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>.
- \_\_\_\_\_ (2000), *Objetivos de Desarrollo del milenio* [en línea] <https://www.onu.org.mx/agenda-2030/objetivos-de-desarrollo-del-milenio/>.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos) (2020), *Panorama de la Salud en Latinoamérica y el Caribe* [en línea] <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/74of9640-es.pdf?expires=1654191868&id=id&accname=guest&checksum=2B77EE05BA6A4915CA4C1A132D3B5CE3>.
- \_\_\_\_\_ (2019), *Panorama de la Salud 2019: indicadores de la OCDE* [en línea] <https://www.oecd.org/health/Panorama-de-la-Salud-2019.pdf>.
- \_\_\_\_\_ (2017a), *Estudio multidimensional de Panamá: evaluación inicial*, vol. 1 [en línea] [https://www.oecd.org/development/mdcr/countries/panama/Cap1\\_MDCPanama\\_Mensajes%20principales\\_SP-web.pdf](https://www.oecd.org/development/mdcr/countries/panama/Cap1_MDCPanama_Mensajes%20principales_SP-web.pdf).
- \_\_\_\_\_ (2017b), *Estudio Multidimensional de Panamá. Análisis detallado y recomendaciones*. Vol. 2. [en línea] <https://www.oecd.org/development/mdcr/countries/panama/Estudio-Multidimensional-de-Panama-Volumen-2-Espanol-Mensajes-principales.pdf>.
- \_\_\_\_\_ (2015), *New Rural Policy: Linking Up for Growth* [en línea] <https://www.oecd.org/rural/rural-development-conference/documents/New-Rural-Policy.pdf>.
- \_\_\_\_\_ (2008), *OECD Regions at a Glance 2007*, París [en línea] <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/reg-glance-2007-en.pdf?expires=1655491204&id=id&accname=guest&checksum=74566920D7FBC313FCE2263E445CoCF3>.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2022), Impulsar la justicia social, promover el trabajo decente [en línea] <http://www.oit.org/global/topics/decent-work/lang-es/index.htm>.
- \_\_\_\_\_ (2020a), "Panorama Laboral en Tiempos del COVID-19: impacto en el mercado de trabajo y los ingresos en América Latina y el Caribe", *Nota técnica*, septiembre [en línea] [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms\\_756694.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_756694.pdf).

- \_\_\_\_\_ (2020b), Trabajo decente [en línea] <http://www.oit.org/global/topics/decent-work/lang-es/index.htm>.
- \_\_\_\_\_ (2020c), "Panorama laboral en tiempos del COVID-19. México y la crisis del COVID-19 en el mundo del trabajo: respuestas y desafíos", *Nota técnica país* [en línea] [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-mexico/documents/publication/wcms\\_757364.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-mexico/documents/publication/wcms_757364.pdf).
- \_\_\_\_\_ (2018), *Mujeres y hombres en la economía informal: un panorama estadístico*, Ginebra [en línea] [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms\\_635149.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_635149.pdf).
- \_\_\_\_\_ (2004), "¿Qué es el trabajo decente?" [en línea] [https://www.ilo.org/americas/sala-de-prensa/WCMS\\_LIM\\_653\\_SP/lang-es/index.htm](https://www.ilo.org/americas/sala-de-prensa/WCMS_LIM_653_SP/lang-es/index.htm).
- \_\_\_\_\_ (1972), *Employment, Incomes and Inequality. A Strategy for Increasing Productive Employment in Kenya*. Ginebra.
- OMS (Organización Mundial de la Salud) (2020), "Alocución de apertura del Director General de la OMS en la rueda de prensa sobre COVID-19 celebrada el 11 de marzo de 2020" [en línea] <https://www.who.int/es/director-general/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020>.
- \_\_\_\_\_ (2008), *Subsanar la desigualdad en una generación: alcanzar la equidad sanitaria actuando sobre los determinantes sociales de la salud* [en línea] [https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/69830/WHO\\_IER\\_CSDH\\_o8.1\\_spa.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/69830/WHO_IER_CSDH_o8.1_spa.pdf?sequence=1&isAllowed=y).
- Pardo Beltrán, E. (2014), "Diagnóstico del desarrollo" en países de renta media a partir de las brechas estructurales: el caso de América Latina y el Caribe", *serie Financiamiento para el Desarrollo* (LC/L.3888), N° 252, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) [en línea] [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37048/1/S1420365\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37048/1/S1420365_es.pdf).
- Pierson, P. (2000), "Increasing returns, path dependence, and the study of politics", *The American Political Science Review*, N° 2 [en línea] <https://www.jstor.org/stable/2586011>.
- Pierson, P. y T. Skocpol (2008), "El institucionalismo histórico en la ciencia política contemporánea", *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, vol. 17, N° 1 [en línea] [http://www.scielo.edu.uy/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1688-499X2008000100001](http://www.scielo.edu.uy/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1688-499X2008000100001).
- Piketty, T. (2014), *Capital in the Twenty-First Century*, Cambridge, Mass., The Belknap Press of Harvard University Press.
- Pinto, A. (1976), "Heterogeneidad estructural y modelo de desarrollo recientes de la América Latina", *Inflación: raíces estructurales*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica [en línea] <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/35058>.
- \_\_\_\_\_ (1965), "Concentración del progreso técnico y de sus frutos en el desarrollo", *El Trimestre Económico*, vol. 32, N° 4 [en línea] <http://hdl.handle.net/11362/35062>.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2019), *Informe sobre desarrollo humano 2019. Más allá del ingreso, más allá de los promedios, más allá del presente: desigualdades de desarrollo humano en el siglo XXI* [en línea] [http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr\\_2019\\_es.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2019_es.pdf).
- \_\_\_\_\_ (2017), *La evolución de las remuneraciones laborales y la distribución del ingreso en Uruguay* [en línea] <https://www.undp.org/cuadernosDH/cuadernodho6/undp-uy-cdh10-2018>.
- Polanyi, K. (2003), *La gran transformación*, Fondo de Cultura Económica, Ciudad de México [en línea] [https://traficantes.net/sites/default/files/Polanyi,\\_Karl\\_-\\_La\\_gran\\_transformacion.pdf](https://traficantes.net/sites/default/files/Polanyi,_Karl_-_La_gran_transformacion.pdf).
- Puyana, A. (2019), "El neo-extractivismo en la economía latinoamericana. Efectos sobre la desigualdad y el crecimiento", *Políticas sociales en América Latina en los inicios del siglo XXI: innovaciones, inercias y retrocesos*, C. Midaglia, G. Ordoñez, y E. Valencia (coords.), Tijuana, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO)/El Colegio de la Frontera Norte (COLEF) [en línea] [https://www.researchgate.net/publication/335477773\\_EL\\_NEO-EXTRACTIVISMO\\_EN\\_LA\\_ECONOMIA\\_LATINOAMERICANA\\_EFECTOS\\_SOBRE\\_LA\\_DESIGUALDAD\\_Y\\_EL\\_CRECIMIENTO](https://www.researchgate.net/publication/335477773_EL_NEO-EXTRACTIVISMO_EN_LA_ECONOMIA_LATINOAMERICANA_EFECTOS_SOBRE_LA_DESIGUALDAD_Y_EL_CRECIMIENTO).
- Quijano, A. (2014), "Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina", *Cuestiones y horizontes: de la dependencia histórico-estructural a la colonialidad/descolonialidad del poder*, Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) [en línea] <https://marxismocritico.com/2012/07/19/colonialidad-del-poder-eurocentrismo-y-america-latina/>.

- Reardon, T. y J. Berdegúe (2002), "Supermarkets and agrifood systems: Latin American challenges", *Theme Issue of Development Policy Review*, vol. 20, N° 4, John Wiley & Sons [en línea] <https://onlinelibrary.wiley.com/toc/14677679/20/4>.
- Rodríguez, A. (2013), *Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: Panamá*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) [en línea] <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/4060>.
- Rodríguez, A. y M. Saborío (2008), *Lo rural es diverso: evidencias para el caso de Costa Rica*, San José, Instituto Internacional de Cooperación para la Agricultura (IICA) [en línea] <http://repiica.iica.int/docs/B0706E/B0706E.PDF>.
- Rodríguez, O. (1998), "Heterogeneidad estructural y empleo", *Revista de la CEPAL*, número extraordinario.
- Roemer, J. (1998), *Equality of Opportunity*, Harvard, Estados Unidos, Harvard University Press.
- Sabalain, C. (2021), "El concepto de 'rural' en los países de la región", *Hacia una nueva definición de "rural" con fines estadísticos en América Latina*, *Documentos de proyectos*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Gobierno de la República Francesa [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/3858-nueva-definicion-rural-fines-estadisticos-america-latina>.
- SADER (Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural) (2021a), Agricultura [sitio web] <https://www.gob.mx/agricultura>.
- \_\_\_\_\_ (2021b), "Datos abiertos" [en línea] <http://infosiap.siap.gob.mx/gobmx/datosAbiertos.php>.
- SADER-SIAP (Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural-Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera) (2021), "Anuario estadístico de la producción Agrícola" [en línea] <https://nube.siap.gob.mx/cierreagricola/>.
- Schneider, B. R. (2009), "Hierarchical Market Economies and Varieties of Capitalism in Latin America", *Journal of Latin America Studies*, vol. 41, N° 23 [en línea] <https://www.jstor.org/stable/27744166>.
- Schneider, B. R. y S. Karcher (2010), "Complementarities and continuities in the political economy of labour markets in Latin America", *Socio-Economic Review*, vol. 8, N° 4 [en línea] <https://dspace.mit.edu/handle/1721.1/70941>.
- SEGOB/CONAPO (Secretaría de Gobernación/Consejo Nacional de Población), Información general [sitio web] <https://www.gob.mx/conapo/que-hacemos>.
- Sen, A. (1985), "A sociological approach to the measurement of poverty: a reply to Professor Peter Townsend", *Oxford Economic Papers*, vol. 37, N° 4 [en línea] <https://www.jstor.org/stable/2663049>.
- Sojo, C. (2010), *IGUALITICOS: la construcción social de la desigualdad en Costa Rica*, San José, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) [en línea] <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r24771.pdf>.
- Soloaga, I., T. Plassot y M. Reyes (2021). "Caracterización de los espacios rurales en México a partir de estadísticas nacionales", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2020/130/Rev.1- LC/MEX/TS.2020/32/Rev.1), Ciudad de México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) [en línea] [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46350/7/S2100027\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46350/7/S2100027_es.pdf).
- Spicker, P., S. Alvarez y D. Gordon (eds.) (2009), *Pobreza: un glosario internacional*, Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) [en línea] <http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/clacso/crop/glosario/>.
- Stanford, L. (2001), "Facing power in the international market: The integration of the U. S. and Mexican avocado industries", *XXIII International Congress of the Latin American Studies Association*, Washington, D.C.
- Stewart, F. (2010), "¿Por qué persisten las desigualdades de grupo? Las trampas de la desigualdad horizontal", *Teoría económica y desarrollo social: exclusión, desigualdad y democracia. Homenaje a Adolfo Figueroa*, Lima, Fondo Editorial, Pontificia Universidad Católica de Perú [en línea] <https://econpapers.repec.org/bookchap/pcppucchp/lde-2010-01-10.htm>.
- Sunkel, O. (1970), *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*, Ciudad de México, Siglo XXI Editores.
- Svampa, M. y E. Viale (2015), "Maldesarrollo: la Argentina del extractivismo y el despojo", *Serie Conocimiento*, Katz Editores, España.

- Tamburi, G. (1986), "La seguridad social en América Latina: tendencias y perspectivas", *La crisis de la seguridad social y la atención a la salud: experiencias y lecciones latinoamericanas*, C. Mesa-Lago (comp.), México, Fondo de Cultura Económica.
- Tezanos, S. (2012), "Conglomerados de desarrollo en América Latina y el Caribe: una aplicación al análisis de la distribución de la ayuda oficial al desarrollo", *serie Financiamiento del Desarrollo* (LC/L.3507), N° 241, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) [en línea] <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/5222>.
- Thorp, R. (1998), *Progreso, pobreza y exclusión social: una historia económica de América Latina en el siglo XX*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID) <https://publications.iadb.org/es/publicacion/16284/progreso-pobreza-y-exclusion-una-historia-economica-de-america-latina-en-el-siglo>.
- Tokman, V. (1978), *Una exploración de la naturaleza de las interrelaciones entre los sectores informal y formal*, Santiago, Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe (PRELAC).
- Urrutia, M. (1993), *Tendencias a largo plazo en el desarrollo económico de América Latina*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Valencia, E. (2020), "México: desafíos del estancamiento (estabilizador) económico y social", *Tres miradas al México de hoy*, A. Aziz, E. Valencia y J. Alonso, Guadalajara, Universidad de Guadalajara/Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social.
- Wallerstein, I. (2011), *El moderno sistema mundial I: la agricultura capitalista y los orígenes de la economía-mundo europea en el siglo XVI*, Ciudad de México, Siglo XXI Editores.
- Yanes, P. (2021), "Desafíos y disyuntivas de las políticas sociales en América Latina y México", *Diálogos cercanos*, Programa N° 20, Universidad de Quilmes /Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) [en línea] <https://www.youtube.com/watch?v=3nz-xe8qulg>.
- Ziccardi, A. (coord.) (2021), *Habitabilidad, entorno urbano y distanciamiento social: una investigación en ocho ciudades mexicanas durante COVID-19*, Ciudad de México, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Sociales (UNAM-IIE) [en línea] <https://www.iis.unam.mx/habitabilidad-entorno-urbano-y-distanciamiento-social-una-investigacion-en-ocho-ciudades-mexicanas-durante-covid-19/>.



En este documento se proponen políticas relevantes para contribuir a reducir la pobreza y la desigualdad social y rural en México. Se analizan las brechas estructurales de bienestar persistentes en el país, contrastando el tamaño de su economía con el acceso efectivo a los derechos y al bienestar, con énfasis en las poblaciones rurales y los Pueblos Indígenas. Además, se hace una comparación con tres países con niveles de ingreso por habitante medio-altos: Argentina, Costa Rica y Panamá.

En términos estratégicos, el objetivo central de la política social no debe ser solo ampliar la cobertura de los servicios sociales, sino también apuntar a reducir las brechas de calidad en el acceso que caracterizan a esos servicios. Con esta finalidad, además de hacer reformas universalistas al régimen de bienestar mexicano, es necesaria una reforma fiscal que permita contar con los recursos suficientes para hacer de la inversión social una prioridad pública en el futuro inmediato.

