



NACIONES UNIDAS

CEPAL

Introducción a la matriz de la desigualdad como marco de análisis



La desigualdad como marco de análisis: la matriz de la desigualdad

La CEPAL propone el marco analítico de la matriz de la desigualdad social para estudiar y comprender mejor la desigualdad.

- La matriz de la desigualdad se funda en planteamientos teóricos que destacan la heterogeneidad estructural de la matriz productiva, la cultura del privilegio y un concepto de igualdad amplio, que incluye la igualdad de medios, derechos y capacidades, entre otros.
- El primer y más básico determinante de la desigualdad es el estrato socioeconómico cuyos elementos centrales son determinados por la estructura de la propiedad y la distribución del poder, y de los recursos y activos productivos.
- Se fundamenta además en otros ejes estructurantes que incluyen las desigualdades de género, las relacionadas con las diferentes etapas del ciclo de vida de las personas, las étnico-raciales, la situación de discapacidad, el estatus migratorio y las territoriales, entre otros.
- Los diferentes ejes se entrecruzan, potencian y encadenan a lo largo del ciclo de vida, y dan lugar a una multiplicidad de factores de desigualdad que interactúan de forma simultánea y se acumulan a lo largo del tiempo.
- Es posible aplicar la matriz de desigualdad como marco analítico al examinar las principales áreas del desarrollo social y el ejercicio de los derechos por eje, y estudiar el acceso estratificado a, entre otras cosas, los recursos productivos, la educación, salud, trabajo decente y la protección social.

La CEPAL (2016a) propone un marco de análisis llamado la matriz de la desigualdad social. Ésta aborda algunos de los ejes estructurantes de la desigualdad social que caracteriza a nuestra región (véase el cuadro II.1). La matriz de la desigualdad social está fuertemente condicionada por la matriz productiva, la que se caracteriza por una alta heterogeneidad estructural; es decir, por altas diferencias de productividad inter e intrasectoriales y empleos de alta y baja productividad. Por este motivo, el primer y más básico determinante de la desigualdad es el estrato socioeconómico cuyos elementos centrales son determinados por la

estructura de la propiedad y la distribución del poder, y de los recursos y activos productivos. Una de sus expresiones más evidentes es la desigualdad de ingreso que a su vez es causa y efecto de otras desigualdades que se manifiestan en la salud, la educación y el mercado de trabajo entre otros.

La matriz de la desigualdad social, aunque identifica al estrato socioeconómico como su determinante más básico, se fundamenta además en otros ejes estructurantes que incluyen las desigualdades de género, las étnico-raciales, las relacionadas con las diferentes etapas del ciclo de vida de las personas y las territoriales, entre otros. Los diferentes ejes se entrecruzan, potencian y encadenan a lo largo del ciclo de vida, y dan lugar a una multiplicidad de factores de desigualdad que interactúan de forma simultánea y se acumulan a lo largo del tiempo.

El carácter estructurante de los diferentes ejes se deriva del peso constitutivo y determinante en el proceso de producción para el mercado y reproducción de la vida. De esta manera, las experiencias individuales de las personas, en términos de sus posibilidades de desarrollo y del ejercicio de sus derechos, son determinadas, por ejemplo, por su ubicación socioeconómica en la estructura social, por su sexo, por su origen étnico o racial, y/o por el área geográfica en que se desenvuelven.

Es posible identificar las características y mecanismos de reproducción y persistencia de la matriz de la desigualdad a través de las principales áreas del desarrollo social y el ejercicio de los derechos. El resultado es un acceso estratificado a, entre otras cosas, los recursos productivos, la educación, salud, trabajo decente y la protección social (CEPAL, 2016a).

CUADRO II.1
La matriz de desigualdad social

PLANTEAMIENTOS TEÓRICOS	MATRIZ DE LA DESIGUALDAD SOCIAL	
	EJES ESTRUCTURANTES	ÁMBITOS DE DERECHOS EN QUE INCIDEN
<ul style="list-style-type: none"> • Asentada en la matriz productiva (heterogeneidad estructural) • Cultura del privilegio • Concepto de igualdad: <ul style="list-style-type: none"> - Igualdad de medios (ingresos y recursos productivos) - Igualdad de derechos - Igualdad de capacidades - Autonomía y reconocimiento recíproco 	<ul style="list-style-type: none"> • Nivel socioeconómico • Género • Condición étnico-racial • Edad • Territorio <p>Otras expresiones de la desigualdad:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Situación de discapacidad • Estatus migratorio • Orientación sexual e identidad de género 	<ul style="list-style-type: none"> • Ingresos • Trabajo y empleo • Protección social y cuidados • Educación • Salud y nutrición • Servicios básicos (agua, saneamiento, electricidad, vivienda, transporte, tecnología de la información y las comunicaciones) • Seguridad ciudadana y vida libre de violencia • Participación y toma de decisiones

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Hacia una agenda regional de desarrollo social inclusivo: bases y propuesta inicial (LC/MDS.2/2), Santiago, 2018.

Una de las manifestaciones de la heterogeneidad estructural es la alta concentración de empleos en sectores de baja productividad. De acuerdo con CEPAL (2021), hacia 2019 un 49,7% de los empleos se encuentra en sectores de baja productividad. Estos empleos tienden a caracterizarse por bajos ingresos, limitado o inexistente acceso a la protección social y mayor informalidad. A su vez, agrupan a una mayor proporción de mujeres, jóvenes, indígenas y afrodescendientes, lo cual se traduce en un acceso estratificado a la seguridad social en correspondencia con los ejes de la matriz de la desigualdad social. De esta manera, por ejemplo, es más probable que una campesina indígena tenga que enfrentar mayores obstáculos para su pleno desarrollo y el ejercicio de sus derechos que un hombre blanco y residente en zonas urbanas.

Un análisis de la desigualdad social en América Latina y el Caribe debería considerar a los diferentes ejes estructurantes de esa matriz. La separación entre los ejes es por conveniencia analítica, pero dependiendo de la realidad de la persona, estos ejes son inseparables, se entrecruzan y se refuerzan. Este enfoque permite visibilizar las situaciones de múltiples desigualdades y/o discriminación que, con frecuencia, caracterizan a los “núcleos duros” de la pobreza, la vulnerabilidad



y la desigualdad que persisten y se reproducen en la región. Sin él, la comprensión de las brechas estructurales que marcan la desigualdad sería ilegible y las posibilidades de diseñar e implementar políticas para superar estas brechas también serían infructuosas.

Para un adecuado análisis de las desigualdades y una concordante capacidad de diseñar e implementar políticas que las reduzcan hay que vincular los diferentes ejes estructurantes de la desigualdad social con los ámbitos de derechos en que inciden (ver cuadro II.1). Es decir, el marco de análisis basado en la matriz de la desigualdad propone ir más allá de la desigualdad como un objeto de investigación medible. Más bien, se plantea un enfoque donde la desigualdad, comprendida desde la heterogeneidad estructural, la cultura del privilegio y los diversos conceptos de igualdad, se puede analizar a partir de los diferentes ejes estructurantes y vincularlos a los diferentes ámbitos de derechos en que inciden.

A modo de precaución para lo que sigue, hay que señalar que tal como las varias dimensiones de desigualdad se entrecruzan y se refuerzan a lo largo del ciclo de vida, existen también políticas que son capaces de enfrentar varias dimensiones de la desigualdad simultáneamente. Así, por ejemplo, una política de cuidado que se centra en la provisión de educación pre-escolar podría favorecer tanto a la reducción de la desigualdad de género como a la desigualdad entre los niños, lo que a su vez tiene consecuencias para el resto de la vida. Es imposible pretender cubrir todas las posibilidades de políticas y su impacto sobre los diversos ejes en el ámbito de esta caja de herramientas. Es por esta razón que se ha decidido priorizar políticas destacadas para cada eje basadas en experiencias exitosas en América Latina y el Caribe.

Una nota precautoria adicional se refiere al vínculo de los diferentes términos de igualdad con el cierre de brechas en cada uno de los ejes. En la misma línea del argumento anterior, una política específica puede avanzar hacia una mayor igualdad sustantiva articulando simultáneamente varias formas de igualdad (de oportunidades, de medios o de resultados, entre otras). De esta manera, por ejemplo, una política de cuidado puede avanzar en la igualdad sustantiva de las mujeres, enlazando mayores igualdades de oportunidades con una mayor igualdad de resultados y reconocimiento recíproco. Por esta razón, en el diagnóstico de las desigualdades por eje estructurante y la identificación de prioridades de políticas y programas no se hará, en general, referencia al tipo de igualdad específica al que va dirigida la política, ya que se entiende que éstas tienden a estar interconectadas y se refuerzan entre ellas para un avance hacia una mayor igualdad sustantiva. En el cuadro II.2 se sintetizan los ejes estructurantes de la desigualdad y la orientación de las políticas.

El marco de análisis basado en la matriz de la desigualdad propone examinar los ejes estructurantes de la desigualdad y vincularlos a los diferentes ámbitos de derechos en que inciden.

CUADRO II.2.
La matriz de desigualdad social
y orientaciones de política pública

EJES ESTRUCTURANTES DE LA DESIGUALDAD	ORIENTACIÓN DE POLÍTICA PÚBLICA
Desigualdad socioeconómica	Reducir disparidades de ingresos y en el mercado laboral en contexto de heterogeneidad estructural.
Género	Garantizar la autonomía económica, física y en la toma de decisiones de las mujeres.
Infancia y adolescencia	Garantizar los derechos y el bienestar a lo largo del ciclo de vida.
Juventud	
Adulthood	
Envejecimiento y vejez	
Pueblos indígenas	Garantizar derechos, reconocimiento y bienestar de la población históricamente discriminada por su condición étnico-racial.
Personas afrodescendientes	Orientación a la interacción y relación entre el individuo y su entorno físico y social, diferenciado por el tipo y grado de discapacidad.
Personas con discapacidad	
Personas migrantes	Reconocer a las personas migrantes como titulares de derechos.
Desigualdad territorial	Mitigar las disparidades territoriales que afectan el goce de derechos y el bienestar.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas (2018), *Promoting equality. An interregional perspective*, (LC/TS.2018/50), Naciones Unidas, Santiago.

Este texto forma parte de una Publicación de las Naciones Unidas que fue coordinada por Simone Cecchini, Oficial Superior de Asuntos Sociales de la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Raúl Holz, Consultor de la misma División, y Humberto Soto de la Rosa, Oficial de Asuntos Sociales de la sede subregional de la CEPAL en México. El documento contribuye a las actividades del proyecto “Leaving no one behind in Latin America and the Caribbean: strengthening institutions and social policy coherence and integration at the country level to foster equality and achieve the Sustainable Development Goals”, financiado por el undécimo tramo de la Cuenta de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Mayor información sobre el proyecto, incluidos otros materiales relevantes, disponible en: igualdad.cepal.org/

Los autores agradecen los valiosos comentarios de Fabián Repetto a una versión anterior de este documento y de Nicole Bidegain, Fabiana Del Popolo, Andrés Espejo, María Luisa Marinho, Malva-marina Pedrero, Leandro Reboiras, Claudia Robles, Lucia Scuro, José Ignacio Suárez, Varinia Tromben, Daniela Trucco y Heidi Ullmann sobre capítulos específicos, así como el apoyo de Daniela Huneeus en la preparación del documento. Agradecen, asimismo, a todos los participantes en los debates de los talleres de capacitación “Que Nadie se Quede Atrás en la Senda del Desarrollo de Panamá” (Panamá, 15 y 16 de noviembre de 2018) y “Políticas Sociales para que Nadie se Quede Atrás” (Santiago de Veraguas, 9 y 10 de abril de 2019, y Panamá, 11 y 12 de abril de 2019), organizados por la División de Desarrollo Social y la sede subregional de la CEPAL en México, en colaboración con el Gabinete Social del Gobierno de la República de Panamá. Se agradece a María Elisa Bernal, Simone Cecchini, Raúl Holz, Daniela Huneeus, Francisca Miranda, Beatriz Morales, Marcelo Munch, Amalia Palma y Daniela Trucco por su generoso aporte de material fotográfico para la presente publicación.

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

Publicación de las Naciones Unidas
Copyright © Naciones Unidas, 2021
Todos los derechos reservados

Esta publicación debe citarse como: S. Cecchini, R. Holz y H. Soto de la Rosa (coords.), *Caja de herramientas. Promoviendo la igualdad: el aporte de las políticas sociales en América Latina y el Caribe (LC/TS.2021/55)*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2021.

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.