



FLACSO
ARGENTINA

PROGRAMA DE DESARROLLO HUMANO

MAESTRÍA EN DESARROLLO HUMANO

¿UNA DECADA PERDIDA EN TERMINOS DE DESARROLLO?

Análisis de las Brechas de Desarrollo de Argentina (2010-2019)

Tesista Lic. Pablo Blas Añes

Director/a de Tesis Dr. Andrés Niembro

Tesis para optar por el grado académico de Magister en Desarrollo Humano

Fecha: 10/11/2023

AGRADECIMIENTOS

A mi compañera Adriana, por la paciencia y el apoyo cotidiano sin el que este trabajo hubiera sido imposible.

A Andrés Niembro, Director de esta Tesis, por su humildad, profesionalidad y comprensión.

A mi familia por el aliento y la valoración del esfuerzo.

Al Lic. Ariel Murdocca por su amistad, lecturas y comentarios de valor, y al Lic. Alejandro Germe por su confianza para desarrollarme profesionalmente.

A la Universidad de Buenos Aires y a la educación pública, instituciones sin las cuales tampoco podría estar haciendo todo esto.

A la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, en especial a todo el equipo de Desarrollo Humano, que mantiene esta propuesta académica de gran valor.

Resumen:

Medir, cuantificar o analizar el nivel de desarrollo de un país desde una perspectiva multidimensional no es una tarea sencilla, ni tampoco una tarea con definiciones, herramientas o criterios unívocos. En este trabajo retomamos el legado de estudios previos sobre brechas de desarrollo para realizar un diagnóstico de la situación de Argentina durante el período 2010-2019, a fin de identificar las necesidades y políticas prioritarias para el país. Con este objetivo, construimos una amplia base de datos internacional, que abarca catorce dimensiones del desarrollo y tres años de corte (*circa* 2010, 2015 y 2019), obteniendo un ejercicio original, actualizado y “dinámico” de las brechas de desarrollo del país. El contraste de estas brechas en el tiempo nos permite no sólo examinar su evolución entre inicios y fines de la década, sino también analizar dos subperíodos con distintos gobiernos o “colores políticos” a nivel nacional (que se traducen en algunas dinámicas pendulares de las brechas de desarrollo). De este modo, el trabajo aporta elementos para comprender cómo jugaron cada una de las dimensiones del desarrollo y conocer los niveles de sus brechas, permitiéndonos adentrarnos tanto en la dinámica del país durante esta época como en el estado de situación con el que se inició la década actual. Los resultados muestran que la discreta actuación del país en el ámbito macroeconómico tuvo su correlato en el más amplio panorama del desarrollo. En otros términos, así como puede hablarse de una “nueva década perdida” en términos macro, también podemos decir que se trata de una década desperdiciada en el camino del desarrollo nacional.

Contenido

1) INTRODUCCION	4
2) ANTECEDENTES Y MARCO TEORICO	8
3) DATOS Y METODOLOGIA.....	13
3.1. INDICADORES Y FUENTES DE INFORMACIÓN	13
3.2. PROCEDIMIENTO PARA EL CÁLCULO DE BRECHAS	20
4) RESULTADOS	25
4.1. EXPOSICION GENERAL DE (Y CONSISTENCIA DE) LAS BRECHAS.....	25
4.2. LAS BRECHAS DE LA DECADA.....	27
4.3. LAS BRECHAS POR PERIODOS DE GOBIERNO	33
5) DISCUSIÓN Y REFLEXIONES FINALES	37
6) BIBLIOGRAFIA	43
7) ANEXOS	46
ANEXO I. Indicadores seleccionados y cantidad de países con datos disponibles por año.....	46
ANEXO II. Resultados de brechas de indicadores, por dimensión	48

1) INTRODUCCION

La pandemia de la COVID-19 significó el comienzo de un nuevo tiempo, que aceleró diferentes cambios que ya venían transcurriendo a menor velocidad. Asimismo, marcó el inicio de una década que, aún con sus particularidades, conservará muchas de las características de la anterior.

¿Podemos decir que Argentina se estaba desarrollando antes de semejante debacle? A juzgar por una gran variedad de trabajos esto sería difícil de afirmar. Al menos en materia de pobreza, deuda y crecimiento, y buena parte de sus variables conexas, esto no era así. Por ello, autores como Wainer (2021) no dudan en definir esos tiempos como una “nueva década perdida”. ¿Podemos ampliar esta afirmación a un campo que abarque más aristas del desarrollo que el de la macroeconomía? Esto es lo que se propone el siguiente trabajo.

Habiendo salido de la convertibilidad luego de la gran crisis de 2001-2002, Argentina tuvo un importante proceso de crecimiento refrenado por la crisis internacional de 2009. A partir de entonces, este proceso comenzó a mostrar sus límites y, desde 2012, el país no logró mantener la tendencia positiva que venía teniendo hasta la crisis y experimentó un largo estancamiento económico. Todo esto dio lugar también a un fuerte debate en torno a los resultados obtenidos por los gobiernos del período (Kessler, 2014; Gervasoni y Peruzzotti, 2015; Levy Yeyati, 2015; Kulfas, 2016; Schorr, 2018; Niembro y Sarmiento, 2021).

La experiencia iniciada en 2015 empeoró sustancialmente el estado de situación, aumentando la inflación y contrayendo una deuda exorbitante en moneda extranjera (Kulfas y Zack, 2018). La pandemia, en este marco, significó otro duro golpe a una economía ya diezmada. Saliendo de este cataclismo que ha dejado efectos de mediano y largo plazo (CEPAL, 2020), el país transita años muy importantes para que dichos impactos puedan ser compensados y para poder configurar una nueva estrategia de desarrollo.

El panorama, sin embargo, no se vislumbra muy alentador. A la incertidumbre propia de una globalización que, si bien genera oportunidades, también produce una importante

ampliación de desigualdades y conflictos (Dubet, 2020), se le suma el malestar interno, fruto de muchos años de frustración social ante tantos avatares. En la actualidad, Argentina presenta todavía una gran cantidad de déficits vinculados al desarrollo, por lo que parece imprescindible que cualquier política estratégica defina prioridades, de modo de no incurrir en inconsistencias y consecuentes fracasos.

En este sentido, parece apropiado plantearse: ¿cuáles son las áreas con déficits más comprometedoros?, ¿cuáles son aquellas que, por el contrario, parecen mostrar mayores fortalezas o, por lo menos, presentan resultados en línea con lo esperable para el nivel de ingresos del país (en la comparativa internacional)?

El desarrollo, entendido como proceso de aumento del bienestar y de homogeneidad productiva y socioeconómica, contrasta con la noción de heterogeneidad estructural, la que plantea la existencia de brechas entre países y dentro de los mismos, poniendo así luz sobre los rezagos en términos de desarrollo productivo, por un lado, y en equidad social, por otro (CEPAL, 2018). La idea de brecha de desarrollo refiere, entonces, a las desigualdades en el nivel de bienestar entre distintos países, regiones o jurisdicciones. Pero la medición de lo que llamamos desarrollo no presenta métodos unívocos, debido a las múltiples aristas que lo componen y a las diversas ponderaciones que cada uno pueda tener de ellas (Stiglitz *et al.*, 2009).

No obstante, hay acuerdo respecto a que para evaluar el desarrollo dentro de una unidad política es necesario contemplar facetas que excedan al mero crecimiento económico. La consideración de las múltiples dimensiones del desarrollo permite identificar los aspectos donde se producen los problemas más acuciantes y las conexiones entre estos. En efecto, organismos internacionales, como la CEPAL y el BID, han llevado a cabo diferentes estudios en América Latina con el propósito de direccionar en forma estratégica políticas y recursos (CEPAL, 2012; Tezanos Vázquez, 2012; López *et al.*, 2013; Borensztein *et al.*, 2014; Pardo Beltrán, 2014; Kaldewei, 2016; Acevedo *et al.*, 2019).

El caso argentino se inscribe en lo que en la literatura de desarrollo económico llama países en la “trampa del ingreso medio”, denominación de los economistas Gill y Kharas (2007) aplicada a países como Malasia, Tailandia e Indonesia, que no lograron seguir la senda exitosa de Singapur, Hong Kong, Taiwán y Corea. La “trampa del ingreso medio” afecta a las economías que alguna vez exhibieron un rápido crecimiento pero que luego se estancaron, no logrando alcanzar a los países de altos ingresos. Al igual que otros países latinoamericanos insertos en esta situación, en Argentina la desaceleración del crecimiento tuvo lugar en niveles de productividad del trabajo todavía alejados de la frontera tecnológica. Sin embargo, una particularidad argentina es que la economía del país consiguió superar el umbral de la mitad de la productividad de los Estados Unidos, cuestión que pocos países insertos en la trampa lograron. Esta oportunidad se perdió a finales de los años 70’ por “uno de los mayores retrocesos registrados en la historia”, al llevarse a cabo una reforma neoliberal (Palma y Pincus, 2022: 626).

A la hora de determinar las razones de la trampa, la literatura moderna suele considerar diversas variables como las instituciones, demografía, infraestructura, entorno y políticas macroeconómicas, estructura económica y del comercio, entre otras. Otros autores, como Levy Yeyati (2015), incluyen hasta cuestiones culturales y políticas, cómo se van canalizando las aspiraciones crecientes de las clases medias que van emergiendo y si esto se hace con una dinámica sustentable, sin afectar inversiones claves (tanto productivas como estratégicas) y priorizando la calidad de los bienes públicos.

Muchas de estas variables socioeconómicas, institucionales y ambientales coinciden con las utilizadas en los ejercicios previos de brechas de desarrollo y, por tanto, son las que usaremos al estudiar el estado de desarrollo del país durante el período 2010-2019. En otros términos, el objetivo central de este trabajo es realizar un diagnóstico de brechas de desarrollo de la Argentina a lo largo de la última década contrastando, además, diferentes períodos gubernamentales (2010-2015 y 2015-2019). En base a una perspectiva multidimensional, se estiman las brechas que atraviesan a diferentes dimensiones del “desarrollo social” (pobreza y marginalidad, desigualdad, agua y saneamiento, salud,

educación), del “desarrollo económico” (infraestructura de transporte y energía, TICs e innovación, sistema financiero, desarrollo privado y comercial), del “desarrollo institucional” (calidad institucional y seguridad ciudadana) y del “desarrollo sustentable” (medio ambiente).

En relación a aportes previos en esta temática, el ejercicio no solo presentará datos y resultados actualizados, sino que, como veremos más adelante en detalle, incorporará algunas mejoras metodológicas, al igual que dimensiones e indicadores no incluidos en los anteriores cálculos de brechas. El análisis de brechas de la última década (2010-2019) nos permitirá conocer los eventuales avances y retrocesos que se dieron en el período y, en alguna medida, acceder a los aprendizajes que nos deja a futuro.

En la siguiente sección, veremos en detalle los antecedentes y el marco teórico de la temática abordada, qué investigaciones se llevaron a cabo sobre esta problemática tanto a nivel regional como nacional y subnacional y qué instrumentos y metodologías se utilizaron. La sección 3 detallará la metodología aplicada en este trabajo: criterios estadísticos seleccionados, indicadores y dimensiones elegidas, tipos de cálculos realizados para obtener las brechas y para verificar la robustez de los resultados. En la cuarta sección se exhiben los resultados obtenidos: la evolución de las brechas de desarrollo para la década y los cambios en las brechas durante los dos gobiernos que marcaron el período. Por último, la quinta sección ofrece una mirada y discusión integral de los resultados, de modo de complementar el ejercicio de diagnóstico con algunas reflexiones generales de política y, en particular, identificar áreas prioritarias o estratégicas para la intervención.

2) ANTECEDENTES Y MARCO TEORICO

Distintos trabajos del campo de estudio enfatizan que la concentración del ingreso y del capital demandan separar el crecimiento económico del concepto de desarrollo, entendiendo a este último como un aumento del bienestar concomitante a una mayor homogeneidad productiva y socioeconómica (Cimoli, 2005; Chena, 2012; CEPAL, 2018a; Gaudin y Noguez, 2020). Como dijimos previamente, la medición del desarrollo de un país no presenta métodos unívocos y no se puede hacer sin contemplar múltiples facetas, que exceden a la mera evolución de la cantidad de bienes y servicios producidos.

Así, el progreso y el bienestar humano responden a un proceso mediante el cual se amplían las oportunidades de los individuos, se expanden las libertades y se mejoran las capacidades de realización, apareciendo como dimensiones básicas el acceso a la educación y la salud, la reducción de la pobreza y las desigualdades de ingreso, la seguridad, la estabilidad político-institucional y el cuidado del medio ambiente, entre tantas otras dimensiones (Stiglitz *et al.*, 2009; CEPAL, 2012).

La idea del diagnóstico de brechas de desarrollo (DBD) se inspira en la metodología para el diagnóstico del crecimiento¹ popularizada a partir de Hausmann *et al.* (2005), pero también se diferencia de esta por presentar una mirada multidimensional. El DBD se encuentra fundamentado, así, en la teoría de la segunda mejor alternativa: dada la escasez de recursos, no es posible abordar todas las brechas de manera simultánea, sino que es necesario identificar, definir y priorizar aquellas que tengan mayor efecto sobre el desarrollo (Gaudin y Noguez, 2020).

Según el enfoque de la CEPAL (2016a), el DBD incluye diferentes fases analíticas entre las que podemos destacar (a los fines de este trabajo): la preselección de las brechas a analizar, la selección de indicadores, el análisis diagnóstico (identificación) de las brechas y sus determinantes y, por último, las conclusiones y recomendaciones políticas. El DBD apunta

¹ La metodología para el diagnóstico del crecimiento ha dado lugar a una buena cantidad de trabajos en el caso argentino (Chisari *et al.*, 2007; Albrieu y Fanelli, 2008; Sánchez y Butler, 2008; Castro *et al.*, 2014; Gay, 2022).

a identificar, evaluar y priorizar los diferentes obstáculos estableciendo bases para una agenda de políticas públicas. Además de numerosos aportes para países de América Latina (CEPAL, 2012; Tezanos Vázquez, 2012; López *et al.*, 2013; Borensztein *et al.*, 2014; Pardo Beltrán, 2014; Kaldewei, 2016; Acevedo *et al.*, 2019; Gaudin y Noguez, 2020), también pueden encontrarse intentos de evaluar brechas de desarrollo entre los países de la Comunidad de Estados Independientes y los de la Unión Europea (Sinitsina *et al.*, 2008), o bien en Asia (Mat Basir y Abd Aziz, 2018).

Para el caso argentino, son pocos los estudios que han realizado un análisis integral y completo respecto del estado del país, siendo el trabajo de López *et al.* (2013) (titulado “Diagnóstico de Desarrollo para Argentina”) el que analizó más profundamente cada una de las aristas del desarrollo. Asimismo, a nivel subnacional, Niembro y Sarmiento (2021) buscaron aportar una mirada multidimensional de las desigualdades territoriales en el período 2003-2013. En este mismo dominio, también hay que destacar los aportes de otros documentos de trabajo que analizan las brechas de desarrollo de las provincias argentinas (Niembro, 2015; CEPAL, 2016b; 2017; 2018b; 2019).

Respecto a la bibliografía abordada, podemos decir que se trata mayormente de investigaciones de tipo descriptivas, destacándose el trabajo de Gaudin y Noguez (2020) por presentar adicionalmente algunos tintes exploratorios. En lo que hace a las conclusiones alcanzadas, vale mencionar el trabajo de Acevedo *et al.* (2019), quienes realizan comparaciones entre regiones mundiales, confeccionando brechas regionales a partir del promedio simple de los países de cada región. Sus resultados marcan que tanto la infraestructura del transporte como el desarrollo educativo sobresalen por grandes déficits en todas las subregiones latinoamericanas (Andina, Caribe, Centroamérica y Cono Sur) respecto a otras zonas del mundo. En transporte, la calidad de las carreteras y ferrocarriles, el desempeño logístico y los procedimientos y el tiempo asociado a trámites aduaneros son áreas de rezago con relación a lo esperado a los niveles de ingreso. En educación, expresan que los desafíos se presentan centralmente por la calidad del servicio. Asimismo, otras áreas con déficit son el gasto en investigación y desarrollo (como % del PBI) y la proporción

de exportaciones de alta tecnología. La adopción digital es un área de gran retraso y, de manera similar, el desarrollo financiero está atrasado en todas las subregiones. En definitiva, muestran que el enfoque de brechas de desarrollo ayuda a identificar los déficits más evidentes. Para estos autores, las cuatro áreas deficitarias respecto al ingreso de los países en Latinoamérica y el Caribe son la complejidad económica, infraestructura de transporte, inclusión financiera y calidad educativa.

En línea con estos resultados, Gaudin y Noguez (2020) concluyen que los países de la región latinoamericana, en particular, se han caracterizado por profundas heterogeneidades estructurales heredadas de una cultura del privilegio, que ha resultado en profundas disparidades socioeconómicas, un crecimiento insuficiente y volátil y poca cohesión social, así como en el acceso desigual a oportunidades entre territorios y grupos poblacionales. El marco empírico desarrollado evidencia la existencia de brechas horizontales y verticales de envergadura.

En términos de brechas horizontales, encuentran que los indicadores de desempeño económico y social de la región se sitúan en general por debajo de Asia del Este y del Pacífico, pero por encima de Oriente Medio y África del Norte y de África Subsahariana. Asimismo, ratifican que la región se posiciona como la más desigual del mundo, ahondándose esto al analizar las disparidades territoriales.

En el caso particular de Argentina, López *et al.* (2013) establecen que, hacia fines de los años 2000 (*circa* 2009), las áreas de mayor atraso relativo del país pasaban por: calidad institucional y seguridad ciudadana; sistema financiero; extensión y calidad de la infraestructura de transporte; calidad y eficiencia de educación; esfuerzos y resultados de I+D; sector energético; pobreza; y TICS (excluyendo el acceso a celulares). Los resultados y conclusiones de Borensztein *et al.* (2014) coinciden en gran medida con los recién expuestos, mostrando para la Argentina déficits en pobreza, educación, transporte y energía, innovación y mercados financieros, siendo los máximos en calidad institucional y seguridad ciudadana.

El trabajo de Gaudin y Noguez (2020) se diferencia del resto al construir un marco conceptual base. El análisis se enfoca en la polarización interna o heterogeneidad estructural interna en los países de América Latina y el Caribe, aunque en menor medida, como dijimos, brinda evidencia empírica de los rezagos y brechas entre los países de la región y de estos respecto a otras regiones. Este documento, además, presenta el enfoque de brechas estructurales aplicado a la región, propiciando la comprensión de sus relaciones con los conceptos de pobreza, desigualdad y desarrollo económico del marco mencionado. Sobre la base de la teoría de la nueva ruralidad y los nuevos enfoques de análisis de lo rural exhibe un conjunto de datos empíricos acerca de las brechas de la región, prestando atención a las brechas territoriales.

En lo que hace a la cuestión instrumental, el trabajo de Gaudin y Noguez (2020) también se distingue del resto en un aspecto importante: estos autores comparan entre indicadores reales prevalecientes en distintas unidades en términos absolutos. En cambio, la mayoría de los otros trabajos adopta un criterio de brecha de desarrollo en relación con el ingreso de la unidad en cuestión, es decir, el enfoque consiste en contrastar el nivel de un indicador económico, social o institucional en comparación con una “norma” calculada en base al ingreso de cada país. En palabras de López *et al.* (2013: 6):

“La idea básica es que dado el nivel de ingreso per cápita de un país, le “corresponden” en consecuencia determinados niveles de desarrollo en áreas tales como salud, educación, pobreza, innovación, etc. No se trata, cabe advertir, de un intento de establecer mecanismos de causalidad entre los niveles de ingreso y los avances en los distintos campos analizados, sino simplemente de identificar en qué áreas la Argentina está “atrasada” (...) en función de la distancia observada entre los indicadores de desarrollo reales y los esperados según su nivel de ingreso per cápita.”

Así, para cualquier indicador, la brecha está representada por la distancia entre el valor observado y la línea de predicción (mediante un análisis de regresión) dado su ingreso per cápita. De este modo, la mayoría de los trabajos conforma la brecha de desarrollo entre el

“valor real” y el “esperable” en función de su nivel de ingreso. El trabajo de López *et al.* (2013), por su parte, se diferencia en ofrecer además un análisis pormenorizado de cada indicador, exponiendo los factores que están por detrás de las brechas existentes a nivel país, lo que lo vuelve un trabajo más explicativo que descriptivo de los resultados por momentos.

Para concluir, podemos señalar que la bibliografía visitada coincide en que es indispensable contar con herramientas de diagnóstico que permitan generar un enfoque integral de comprensión de las brechas estructurales, tanto a nivel regional como nacional y subnacional, y en línea con la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. La mayoría de estos trabajos consisten en investigaciones de tipo explicativas, descriptivas y exploratorias, a partir de la recolección y análisis de múltiples indicadores.

3) DATOS Y METODOLOGIA

Los trabajos de López *et al.* (2013) y Borensztein *et al.* (2014)² guían la metodología del trabajo, ya que constituyen las principales referencias para el tipo de ejercicio que se desarrolla. No obstante, el presente trabajo introduce una serie de cambios y aportes adicionales en términos de indicadores y fuentes de información, de metodología y del tipo de preguntas a analizar, al contemplar la evolución entre diferentes años.

La idea central es que según el nivel de ingreso per cápita de un país le “correspondería”, a partir de la comparación internacional, alcanzar determinados niveles de desarrollo en diversas áreas. Como antes mencionamos, se trata de identificar en qué áreas Argentina se encontraría “atrasada” o “adelantada” en función de la distancia observada entre los indicadores de desarrollo reales y los esperados según su nivel de ingreso per cápita.

Esta metodología se desarrolla en el trabajo de Borensztein *et al.* (2014: 4), quienes definen la brecha de desarrollo como “la distancia entre el nivel de desarrollo observado y el esperado para un país”, y luego la aplican en un primer intento de identificar el estado de las brechas de desarrollo en varios países de la región. Para calcular la brecha existente para cada uno de los campos estratégicos del desarrollo considerados, se procede primero a la obtención de brechas particulares para cada indicador disponible y, luego, mediante procesos de normalización (estandarización) y agregación, se deriva finalmente una medida sintética (López *et al.*, 2013).

3.1. INDICADORES Y FUENTES DE INFORMACIÓN

Como se desprende de lo anterior, un aspecto clave son los indicadores y fuentes de información utilizados. Cada uno de los campos del desarrollo se compone de una serie de indicadores específicos que cubren diversos aspectos o características de estos. Las mayores restricciones a la hora de buscar y seleccionar las variables a emplear vienen dadas

² Existe una versión previa, inédita, no publicada (Borensztein *et al.* 2010), que sirvió de base luego para el desarrollo de López *et al.* (2013).

por la disponibilidad de información para Argentina y un número “razonable” de otros países³ y, dado el objetivo de este trabajo, para un conjunto de años (alrededor o *circa* 2010, 2015 y 2019). Respecto a esto último, en los casos en que no hallamos datos del año en estudio se intentó suplir el faltante por el año siguiente o el anterior, promediando ambos valores cuando los dos estaban disponibles. En el caso del 2019 (en muchas series, el último año para el que se disponía de información), se decidió extraordinariamente incorporar 2017 en caso de ausencia de los dos años posteriores (2018-2019) o cuando ayudaba a engrosar la cantidad de países con información, cuestión apelada en 10 de los 62 indicadores utilizados (ver Anexo I). Aunque en pocos casos estuvieran disponibles, se decidió no utilizar datos de 2020 (y eventualmente 2021) debido al sesgo que la pandemia podía introducir en el análisis.

Solo en dos casos, por no cumplir con los mínimos establecidos para la cantidad de países con información disponible, se decidió no incorporar el indicador con el fin de no perder comparabilidad con el resto de las variables analizadas⁴. En esta línea, además, debieron excluirse dos de los indicadores en la categoría de “desarrollo privado y comercial” para el año 2015, por lo que este campo sólo será comparable entre los años extremos (2010 y 2019).

Dicho lo anterior, hemos seleccionado los indicadores siguiendo criterios de relevancia, solidez analítica y disponibilidad de información, tratando de lograr el mejor balance entre cobertura y amplitud de variables. Por otra parte, si bien no se han registrado controversias en la bibliografía revisada respecto a los indicadores a escoger para el análisis, hemos intentado mejorar el ejercicio incorporando nuevas variables disponibles, respecto a las utilizadas anteriormente por López *et al.* (2013) y Borensztein *et al.* (2014) (ver Tabla 1). Como contrapartida, no hemos podido recurrir a algunos indicadores y fuentes de

³ Todos los datos usados cumplieron con el criterio de tener información de, al menos, un cuarto de la totalidad de países existentes, o sea de 49 países como mínimo (más detalles en Anexo I).

⁴ Hacemos referencia a los indicadores: toneladas de residuos municipales reciclados y prevalencia de inseguridad alimentaria en hogares.

información utilizadas por aquellos trabajos pioneros por discontinuación de las series o falta de datos para algunos de los años requeridos.

En varias dimensiones prácticamente se siguieron utilizando indicadores muy similares a los empleados por López *et al.* (2013): salud, transporte, energía, finanzas y medio ambiente.⁵ En el caso de pobreza y marginalidad tratamos de considerar medidas de incidencia, profundidad y severidad. Así, se utilizan la pobreza según ingresos de \$1.90 por día (PPA⁶) (porcentaje de la población) y la brecha de pobreza a \$1,90 USD por día (PPA); prevalencia de desnutrición (% de la población); y tasa de trabajadores pobres. Para analizar el campo de la desigualdad, recurrimos a la participación en el ingreso del 20% peor remunerado de la población, la pérdida en el Índice de Desarrollo Humano debida a la desigualdad (medida que contempla tanto diferencias en ingresos, como aquellas provenientes de la esperanza de vida y de los años de escolaridad en la población) y el Índice de Desigualdad de Género, ambos índices de Naciones Unidas. Respecto a agua y saneamiento, los datos consisten en la tasa de muertes por falta de acceso a fuentes mejoradas de agua potable y la proporción de población con facilidades sanitarias mejoradas. Para el ámbito de la educación, se consideran mediciones de cobertura y también aspectos de calidad y logros del sistema educativo, agregándose a los indicadores tradicionales la tasa de finalización del ciclo inferior de la educación secundaria.

⁵ Ver Tabla 1 para más detalles al respecto.

⁶ El concepto de paridad del poder adquisitivo (PPA), según la CEPAL, representa la cantidad en moneda de un país de referencia necesaria para adquirir una canasta de bienes y servicios equivalentes en ambas economías. Por lo tanto, se trata de tasas que convierten a una moneda común e igualan su poder de compra. Asimismo, intenta ser una medida, si bien imperfecta, del “tipo de cambio de equilibrio”, aislado de intervenciones de política que pueden mantener al tipo de cambio observado subvaluado o sobrevaluado. Mas detalles en:

https://www.cepal.org/sites/default/files/project/files/pci-conceptos-paridades-poder-adquisitivo_0.pdf

Tabla 1. Ámbitos del Desarrollo, dimensiones e indicadores utilizados en el ejercicio de diagnóstico.

AMBITO	DIMENSION	INDICADOR	FUENTE
Desarrollo Social	Pobreza y marginalidad	Pobreza según ingresos de \$1.9 por día (PPA) (% de la población)	World Development Indicators
		Brecha de pobreza a \$1,90 USD por día (2011 PPA) (%)	World Development Indicators
		Tasa de trabajadores pobres (ocupados que viven con menos de US\$ 1.90 PPA) (%)	FAO
		Prevalencia de desnutrición (% de la población)	OIT
	Agua y saneamiento	Tasa de muertes por falta de acceso a fuentes mejoradas de agua potable	Global Burden of Disease del Institute for Health Metrics and Evaluation (IHME)
		Proporción de la población que tiene facilidades sanitarias mejoradas	Millennium Development Goal Indicators (UN)
	Salud	Tasa de mortalidad infantil cada 100.000 nacidos vivos	Organización Mundial de la Salud
		Esperanza de vida al nacer (ambos sexos) en años	Organización Mundial de la Salud
		Tasa de mortalidad materna cada 100.000 nacidos vivos	Millennium Development Goal Indicators (UN)
		Incidencia de la tuberculosis cada 100.000 habitantes	Millennium Development Goal Indicators (UN)
		Tasa de mortalidad por cáncer, enfermedades cardiovasculares y diabetes cada 100.000 hab.	Organización Mundial de la Salud
	Educación	Puntuación media del desempeño estudiantil en la prueba de lectura	Pisa (OECD)
		Puntuación media del desempeño estudiantil en la prueba de ciencias	Pisa (OECD)
		Puntuación media del desempeño estudiantil en la prueba de matemática	Pisa (OECD)
		Tasa de finalización del ciclo inferior de la educación secundaria	UNESCO
		Tasa neta de matriculación en educación primaria	UNESCO
		Tasa neta de matriculación en educación secundaria	UNESCO
		Tasa bruta de matriculación en educación terciaria	UNESCO
	Desigualdad	Pérdida en el Índice de Desarrollo Humano debidas a la desigualdad	Naciones Unidas
		Participación en el ingreso del 20% peor remunerado de la población	Banco Mundial
		Índice de desigualdad de Género	Naciones Unidas

Desarrollo Económico	Infraestructura de transporte	Transporte Kilómetros de vías férreas / superficie de tierras de cultivo (productivas)	World Development Indicators
		Mortalidad provocada por lesiones por accidentes de tránsito (por cada 100 000 personas)	Organización Mundial de la Salud
		Calidad de la infraestructura relacionada con el comercio y el transporte	Banco Mundial
		Índice de conectividad de carga marítima	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD)
	Infraestructura energética	Tasa de electrificación	Informe sobre Desarrollo Humano (PNUD)
		Capacidad instalada total en electricidad (Kilowatts per cápita)	U.S. Energy Information Administration
		Consumo de energía eléctrica per cápita	World Development Indicators
	Tecnologías de la información y las comunicaciones	Conexiones a internet cada 100 habitantes	Unión Internacional de Telecomunicaciones (ITU)
		Usuarios de banda ancha cada 100 habitantes	Unión Internacional de Telecomunicaciones (ITU)
		Velocidad banda ancha promedio	Unión Internacional de Telecomunicaciones (ITU)
		Abonados a telefonía celular cada 100 habitantes	Millennium Development Goal Indicators (UN)
	Innovación tecnológica	Porcentaje de inversión en I+D	UNESCO
		Solicitudes de patentes de residentes, por millón de habitantes	Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI)
		Investigadores dedicados a investigación y desarrollo (por cada millón de personas)	Instituto de Estadística de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO)
		Artículos en publicaciones científicas y técnicas	Fundación Nacional de la Ciencia, indicadores de ciencia e ingeniería.
		Exportaciones de alta tecnología (% de exportaciones de productos manufacturados)	World Development Indicators
	Sistema financiero	Capitalización bursátil / PIB	Financial Development and Structure Database
		Crédito privado por bancos y otras instituciones financieras / PIB	Financial Development and Structure Database
		Tasa de rotación del mercado bursátil	Financial Development and Structure Database
		Sucursales bancarias cada 100.000 habitantes	Finance for All
Volumen de primas de seguros / PIB		Financial Development and Structure Database	

	Desarrollo privado y comercial	Eficiencia en carga de procedimientos aduaneros	Banco Mundial
		Porcentaje de firmas PYME exportadoras	Enterprise Surveys (World Bank)
		Porcentaje de firmas certificadas	World Development Indicators
		Densidad de nuevas empresas	Banco Mundial
Desarrollo Institucional	Calidad Institucional	Índice de Democracia Electoral	V-Dem Institute (v13)
		Indicadores de <i>governance</i> (Puntaje promedio en control de corrupción, efectividad gubernamental, estabilidad política y ausencia de violencia, calidad regulatoria, estado de derecho, voz y rendición de cuentas)	Worldwide Governance Indicators (World Bank)
		Índice de derechos humanos	V-Dem Institute (v13)
	Seguridad Ciudadana	Homicidios intencionales cada 100 mil habitantes	World Development Indicators
		Robos y asaltos de gravedad (cada 100 mil personas)	Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito
Desarrollo Sustentable	Medio ambiente	Emisiones de CO2 per cápita (excluyendo cambio en el uso del suelo)	World Development Indicators
		Emisiones de CO2 per cápita (incluyendo cambio en el uso del suelo)	Climate Analysis Indicators Tool (WRI)
		Variación (en %) del área forestal	Food and Agriculture Organization
		Índice de efectos del agua sobre el ecosistema (compuesto por índice de calidad del agua, índice de estrés hídrico e índice de escasez de agua)	Environmental Performance Index (Univ. Yale)

Referencias

Variables utilizadas por Borenstein <i>et al.</i> (2010) ⁷

Variables incorporadas por Lopez <i>et al.</i> (2013)

Variables incorporadas en este trabajo
--

Fuente: Elaboración propia.

Por el lado del desarrollo económico, a las variables de tecnologías de la información y las comunicaciones (TICs) sobre personas que usan internet (% de la población), usuarios de banda ancha y abonados a telefonía celular cada 100 habitantes, sumamos un indicador de calidad, como la velocidad promedio de banda ancha. En innovación tecnológica,

⁷ Como se mencionó, se trata de la primera versión (inédita) sobre la que se basó el trabajo de López *et al.* (2013) y que luego fue publicada por el BID en 2014.

empleamos el porcentaje de inversión en I+D/PBI, patentes concedidas por UPSTO por millón de habitantes (en logaritmo natural), número de investigadores dedicados a investigación y desarrollo (por cada millón de personas), número de artículos científicos publicados y la proporción de exportaciones de alta tecnología. Para medir el desarrollo privado y comercial se toman cálculos de eficiencia del despacho, el porcentaje de firmas PYME exportadoras directas y de firmas certificadas, y la densidad de nuevas empresas.

Para examinar la calidad institucional, usamos algunos nuevos indicadores (que en parte explicarán las diferencias de resultados con los trabajos previos), como el puntaje del Índice de Democracia Electoral y el Índice de Derechos Humanos, ambos del V-Dem Institute. Además, recurrimos al puntaje promedio del Worldwide Governance Indicator. Al analizar (por separado) la seguridad ciudadana, empleamos indicadores de robos y asaltos de gravedad y de homicidios intencionales cada 100 mil habitantes.

Básicamente, las principales “innovaciones” que se realizan, en este aspecto, respecto a los otros trabajos revisados consisten en: complejizar la medición de la pobreza; incorporar la dimensión y medición de “desigualdades” como arista del desarrollo social; separar la dimensión de “seguridad ciudadana” (considerando la cantidad de homicidios intencionales y los robos y asaltos); además de sumar indicadores de democracia y derechos humanos en lo que hace al desarrollo institucional.

En cuanto a la justificación de las variables incorporadas, simplemente unos últimos comentarios. Más allá de que la “desigualdad” está incorporada de forma indirecta en varias de las dimensiones analizadas, principalmente en los indicadores de acceso a distintos bienes y servicios, consideramos relevante incorporar medidas directas de la desigualdad dado el gran impacto que tiene en la sociedad. Creemos que eligiendo estas formas de medir las desigualdades resaltamos la relevancia que ostentan y subrayamos muchas de las cuestiones claves que hacen al desarrollo humano en la actualidad. La incorporación de variables asociadas a lo que llamamos “seguridad ciudadana” nos parecen también apreciables, ya que hacen, en gran medida, a la calidad de vida perdida en las últimas décadas por la sociedad argentina y, por cierto, están muy relacionadas a la desigualdad.

Por último, también hemos sumado elementos que nos remiten a la calidad democrática y a los derechos humanos. Cumpliendo 40 años de democracia, nuestro país puede reafirmar un camino de valores y principios que nos alejan de errores y horrores del pasado. Los sucesos regulares que ocurren en nuestra región nos hacen revalorizar esta trayectoria reciente y considerarla parte de una obra en construcción, que se debe mejorar día a día.

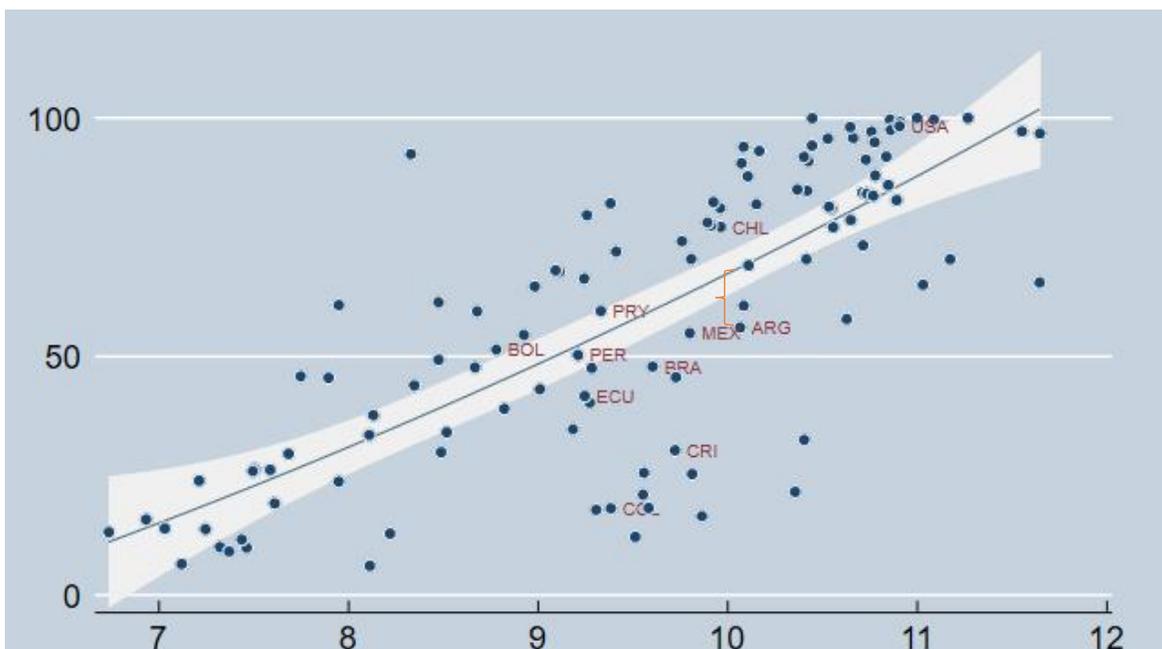
3.2. PROCEDIMIENTO PARA EL CÁLCULO DE BRECHAS

El procedimiento para el cálculo de las brechas de desarrollo comienza con la fase de regresión, cuyo principal subproducto es la predicción de un valor esperado para cada indicador según el nivel de ingreso per cápita de los países. Se procede entonces a realizar una regresión *cross-country* de cada indicador del desarrollo sobre el logaritmo del PBI per cápita (medido en paridad de poder adquisitivo o PPA), aplicando una relación no lineal, polinómica de segundo grado, entre dichas variables.⁸ Si bien Borensztein *et al.* (2014) eligieron utilizar tanto una regresión lineal como no lineal en la operación, en este último caso siempre lo hicieron usando estimaciones de un polinomio de grado dos. En este trabajo, por simplicidad y homogeneidad metodológica, coincidimos con López *et al.* (2013) al preferir emplear esta última forma funcional en todos los cálculos, porque permite captar no linealidades y, en cierta medida, también “incluye” a la relación lineal como posibilidad (como se ve en el Gráfico 1).

Como decíamos, producto de esta primera etapa se obtiene la brecha de desarrollo de un indicador específico para cada país, mediante la diferencia entre su valor observado y el estimado a partir de la regresión (dado el nivel de ingreso per cápita de dicho país). Esto se ejemplifica en el Gráfico 1, el que exhibe, entre otras, la brecha negativa de Argentina para el porcentaje de población con facilidades sanitarias mejoradas.

⁸ Para interiorizarse sobre modelos de regresión no lineales, véase Gujarati (2003).

Gráfico 1. Regresión de porcentaje de población con facilidades sanitarias mejoradas sobre nivel de ingreso. Año 2019



Fuente: Elaboración propia.

Cabe aclarar que la noción de brecha positiva o negativa en una cierta variable puede requerir un ajuste de acuerdo con la naturaleza del indicador en cuestión. En “indicadores negativos” (por ejemplo, mortalidad, pobreza, desigualdad, delitos), un valor observado mayor que el esperado representa un escenario desfavorable, por lo que se debe invertir el signo de la diferencia entre ambas medidas.

El segundo momento consiste en la normalización de las brechas por indicador obtenidas luego del primer paso, puesto que las mismas representan unidades heterogéneas, de forma tal de llegar a alguna magnitud estandarizada que pueda agregarse en una brecha compuesta para cada campo del desarrollo. Siguiendo a Borensztein *et al.* (2014), las brechas se estandarizan como *Z-scores* a partir del siguiente cálculo:

$$BRECHA\ estandarizada_i = [(BRECHA_i - BRECHA\ media) / BRECHA\ ds]$$

Siendo *BRECHA* el producto obtenido de la regresión, mientras que *BRECHA media* y *BRECHA ds* son, respectivamente, el promedio y el desvío estándar de las brechas de todos los países. De esta forma, a la brecha obtenida por el país *i* en la primera etapa se le resta

la discrepancia promedio para todos los países y, luego, al resultado obtenido se lo divide por el desvío estándar, también de las brechas originales de todos los países.

Finalmente, la tercera fase implica la agregación de las brechas estandarizadas de cada indicador en brechas sintéticas para las distintas áreas estratégicas del desarrollo. Una primera alternativa, que asigna igual peso (o ponderación) a cada uno de los componentes en la brecha general, consiste en calcular la brecha sintética para cada dimensión del desarrollo a partir del promedio simple de las brechas estandarizadas de los indicadores individuales que la componen. Complementariamente, para dar mayor robustez, al igual que Borensztein *et al.* (2014), apelaremos al método de Análisis de Componentes Principales (ACP) para generar otra medida agregada de las brechas en cada área. Dicho procedimiento estadístico nos permite pasar de un conjunto de variables originales posiblemente correlacionadas entre sí (lo cual podría implicar cierta duplicación de información con el promedio simple) a un número menor de componentes principales no correlacionados⁹ (para más detalles sobre el uso de ACP para la generación de medidas o índices sintéticos, ver Niembro, 2018). Para definir cuántos componentes retener seguiremos el tradicional criterio de Kaiser, el cual consiste en quedarse con todos aquellos componentes principales cuyos autovalores sean mayores a 1.¹⁰

El mismo ejercicio se realizó con cada uno de los años de corte escogidos: (alrededor de) 2010, 2015 y 2019. En la próxima sección se analizarán las brechas surgidas en cada uno con el fin de analizar los cambios acontecidos en la década completa y en los distintos períodos de gobierno.

⁹ Con el ACP, el primer componente explica la mayor proporción de la variabilidad original, el segundo recoge la máxima variabilidad posible no explicada por el primero, y así sucesivamente (Niembro, 2018).

¹⁰ En ese caso el componente principal explica una mayor proporción de la varianza total que las variables observadas originales, mientras que si el autovalor es menor a 1 dicho componente contiene menos información que aquellas variables originales y no tiene sentido retenerlo. Para casos donde debamos considerar más de un componente principal, seguiremos el criterio utilizado en López *et al.* (2013) y los combinaremos en una única medida, ponderando según la proporción de la varianza total que explica cada componente.

Con el fin de robustecer y validar los resultados alcanzados realizamos una serie de cálculos alternativos¹¹ (respecto a los trabajos previos), aprovechando el cúmulo de información que surge de analizar tres años y también la necesidad de ir variando el punto de referencia (en función del año considerado para el ingreso per cápita) según la pregunta a responder. Estas novedades consistieron en:

1. Estimación de brechas de cada uno de los tres años tomando el producto per cápita de dicho año;
 - 1.1. Cálculo de brechas por promedio simple y ACP para cada momento por separado (el ACP asigna ponderaciones diferentes según el año considerado);
 - 1.2. Aprovechando los datos obtenidos de los tres momentos, se realiza ACP conjunto con toda la información, lo que nos permite tener una validación alternativa y, además, los mismos ponderadores mediante el ACP para todos los años;
2. Recálculo de brechas de 2015 y 2019 con año base de producto per cápita 2010;
 - 2.1. Recálculo de brechas por promedio simple y ACP para cada momento por separado;
 - 2.2. Recálculo de ACP conjunto con toda la información y con las propiedades antes mencionadas en 1.2.
3. Recálculo de brecha tomando el producto del año de inicio para cada gobierno (año 2019 con producto de 2015; año 2015 con producto 2010 se obtuvo en punto anterior);
 - 3.1. Recálculo de brechas por promedio simple y ACP.

En este último punto, otro aporte metodológico que realiza el trabajo se verá reflejado en la sección que analiza los períodos gubernamentales. Dada la complejidad en la concreción de políticas públicas, no se podrá definir de forma sencilla la eficacia de los gobiernos en los distintos campos; pero sí, conociendo la dinámica de cada uno y las limitaciones del

¹¹ Entre estos, se hizo el ejercicio alternativo de no considerar el criterio de PPA para cada uno de los PBI y los resultados, salvo alguna excepción, no presentaron cambios de magnitud.

ejercicio, puede dar al lector un insumo de relevancia para hacerlo, ya que una de las virtudes de este tipo de análisis es que mide la actuación de cada país considerando también el comportamiento del resto de los países.

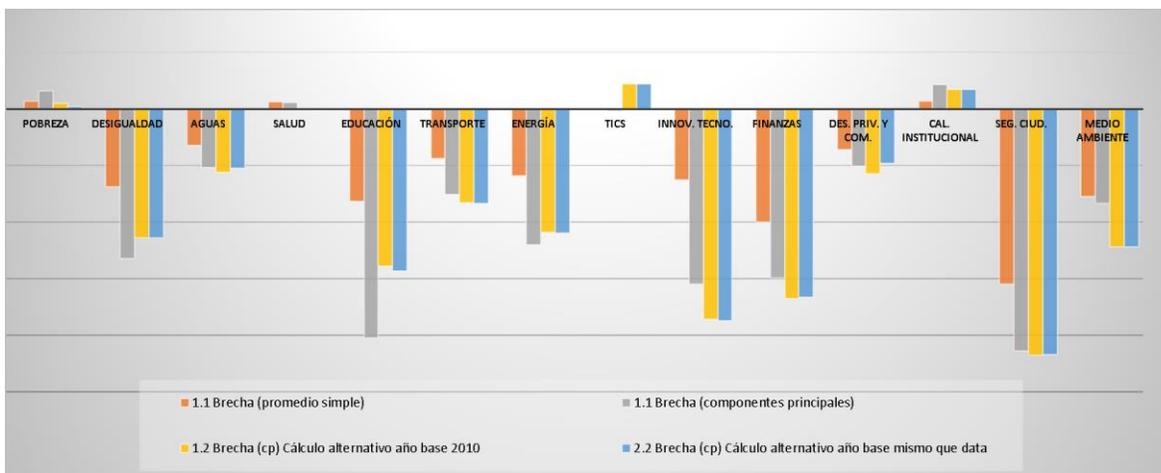
En lo operativo, analizar la evolución de las brechas en los períodos gubernamentales se tradujo en evaluar cada período en función de su año inicial (2010 para el período de gobierno 2010-2015; 2015 para el de 2015-2019), lo que podríamos acercar a la idea de evaluar a cada gestión de gobierno por lo que recibe en términos de actividad económica o generación de ingreso.

4) RESULTADOS

4.1. EXPOSICION GENERAL DE (Y CONSISTENCIA DE) LAS BRECHAS

Como recién se detalló, en función de analizar la robustez de los resultados se realizaron cálculos alternativos adicionales cambiando la forma de agregación de las brechas individuales y/o el año base (de PBI) utilizado. Antes de entrar en el análisis particular de cada año, se pueden subrayar algunos patrones comunes: las brechas tanto positivas como negativas por promedios simples suelen arrojar un menor valor (en términos absolutos) que por ACP; en general, las brechas sintéticas obtenidas por ACP muestran niveles similares; y en particular, los cálculos alternativos con información de los 3 años son muy cercanos entre sí.

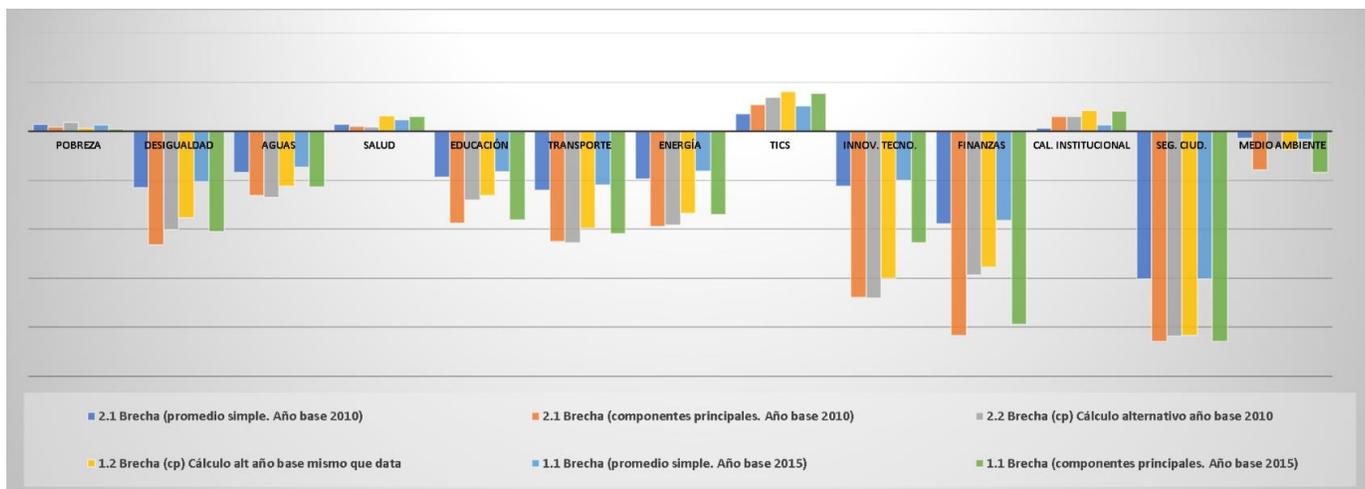
Gráfico 2. Robustez de resultados de brechas de dimensiones ante diversos métodos de cálculo. Año 2010



Fuente: Elaboración propia.

Al momento de realizar los cálculos para 2015, a los tres resultados tomando el año base corriente, se sumaron otros incorporando como año base 2010. Como podemos apreciar, las diferencias no cambian los resultados alcanzados y las divergencias suelen presentarse centralmente entre las brechas sintéticas por promedio simple (primera y quinta barra de cada dimensión del gráfico 3), por lo que en las próximas secciones nos centraremos en comparar solo los resultados por ACP.

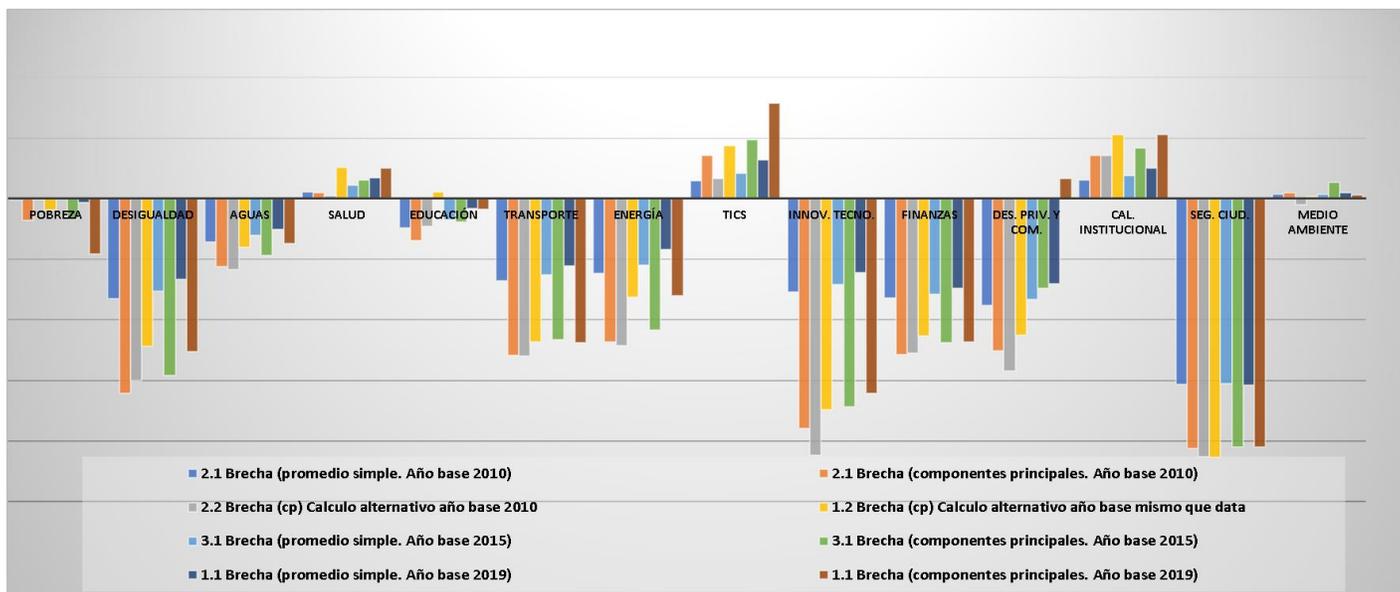
Gráfico 3. Robustez de resultados de brechas ante diversos métodos de cálculo. Año 2015



Fuente: Elaboración propia.

Misma cuestión cuando realizamos los cálculos para 2019. Además de los cálculos con año base 2010 y 2019, sumamos otros con año base 2015 para hacer luego la comparación entre períodos de gobiernos. En términos generales, se mantienen los patrones antes descritos, lo cual otorga cierta robustez a los resultados obtenidos, en especial a los cálculos por ACP.

Gráfico 4. Robustez de resultados de brechas ante diversos métodos de cálculo. Año 2019



Fuente: Elaboración propia.

A modo de cierre de esta sección, la Tabla 2 ofrece una mirada panorámica de los distintos resultados obtenidos, donde los colores permiten apreciar más claramente las brechas

positivas (verde), las negativas (roja) y las nulas o en torno a “lo esperado” (amarillo). Además de las similitudes entre los distintos cálculos para cada año, podemos apreciar una evolución a veces dispar de las dimensiones y un panorama heterogéneo entre ellas como cuadro general. Ya se pueden divisar mejoras importantes en medio ambiente (última columna); continuidades en los resultados, positivos en caso de calidad institucional, y negativos en seguridad ciudadana (anteúltima y antepenúltima columnas); un panorama más bien pobre en lo que es el centro de la tabla, dónde se exhiben los campos del desarrollo económico, con la excepción de TICs que aparece con resultados favorables (brecha positiva); y, por último, mirando las primeras cinco columnas relativas al desarrollo social, diversos tipos de dinámicas en las que tendremos que profundizar por dimensión para tener más claro lo sucedido.

4.2. LAS BRECHAS DE LA DÉCADA

En el siguiente gráfico podemos apreciar los resultados centrales sobre la evolución de las brechas de Argentina para toda la década o entre puntas¹². Empezando por las dimensiones del “desarrollo social”¹³, podemos ver que se obtuvieron resultados dispares: mientras hubo mejoras importantes en educación (acortando en gran medida la brecha negativa), se registraron ciertos retrocesos en desigualdad (agravando el estado de situación). Por su parte, pobreza y salud se mantuvieron casi sin cambios, en torno a una brecha nula (en línea con lo esperado por el nivel de ingreso del país), similar a la estabilidad de la brecha, aunque negativa, de agua y saneamiento.

¹² Nos hemos inclinado por los resultados obtenidos por el método de componentes principales que define sus ponderadores (de forma homogénea) teniendo como insumos a las brechas de todos los indicadores calculados en los 3 años (tomando el producto de 2010 en PPA como base común).

¹³ Para más detalles sobre la evolución de las brechas para cada indicador individual, ver Anexo II.

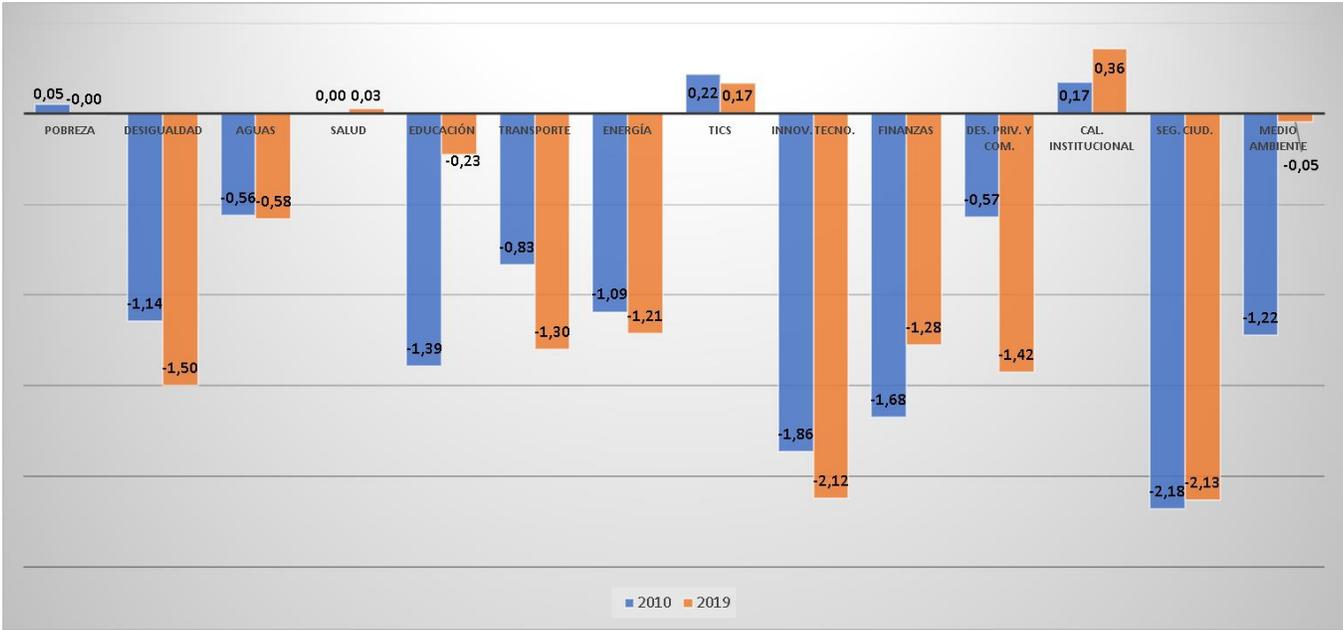
Tabla 2. Resultados de totalidad de cálculos realizados. Años 2010, 2015 y 2019.

Brecha según año y combinación	Pobreza	Desigualdad	Aguas	Salud	Educación	Transporte	Energía	TICs	Innov. Tecno.	Finanzas	Des. Priv. Y Com.	Cal. Institucional	Seg. Ciud.	Medio ambiente
2010														
1.1 Brecha (promedio simple)	0,0646	-0,6878	-0,3211	0,0630	-0,8162	-0,4369	-0,5910	-0,0055	-0,6276	-0,9981	-0,3595	0,0683	-1,5509	-0,7761
1.1 Brecha (componentes principales)	0,1603	-1,3233	-0,5182	0,0547	-2,0277	-0,7582	-1,1998	-0,0203	-1,5495	-1,4918	-0,5042	0,2114	-2,1435	-0,8349
1.2 Brecha (cp) Cálculo alternativo año base 2010	0,0518	-1,1435	-0,5603	0,0048	-1,3926	-0,8321	-1,0931	0,2174	-1,8618	-1,6750	-0,5715	0,1706	-2,1791	-1,2206
2.2 Brecha (cp) Cálculo alternativo año base mismo que data	0,0159	-1,1399	-0,5233	-0,0099	-1,4353	-0,8333	-1,0994	0,2194	-1,8733	-1,6645	-0,4805	0,1682	-2,1696	-1,2209
2015														
2.1 Brecha (promedio simple. Año base 2010)	0,0654	-0,5763	-0,4195	0,0644	-0,4716	-0,6047	-0,4903	0,1761	-0,5596	-0,9465	-1,0614	0,0284	-1,5066	-0,0744
2.1 Brecha (componentes principales. Año base 2010)	0,0441	-1,1596	-0,6556	0,0451	-0,9369	-1,1272	-0,9694	0,2713	-1,6940	-2,0863	-1,4729	0,1507	-2,1455	-0,3936
2.2 Brecha (cp) Cálculo alternativo año base 2010	0,0896	-1,0062	-0,6737	0,0397	-0,7070	-1,1420	-0,9555	0,3430	-1,7037	-1,4718	-1,4906	0,1510	-2,0909	-0,1713
1.2 Brecha (cp) Cálculo alt año base mismo que data	0,0248	-0,8834	-0,5607	0,1571	-0,6543	-0,9899	-0,8386	0,4009	-1,5052	-1,3894	-1,4311	0,2054	-2,0856	-0,1890
1.1 Brecha (promedio simple. Año base 2015)	0,0588	-0,5181	-0,3679	0,1151	-0,4186	-0,5512	-0,4096	0,2522	-0,4997	-0,9112	-0,9835	0,0613	-1,5090	-0,0872
1.1 Brecha (componentes principales. Año base 2015)	0,0217	-1,0229	-0,5729	0,1490	-0,9049	-1,0429	-0,8487	0,3827	-1,1417	-1,9697	-1,4012	0,2018	-2,1462	-0,4197
2019														
2.1 Brecha (promedio simple. Año base 2010)	-0,0114	-0,8238	-0,3543	0,0571	-0,2412	-0,6743	-0,6142	0,1467	-0,7716	-0,8203	-0,8788	0,1537	-1,5331	0,0385
2.1 Brecha (componentes principales. Año base 2010)	-0,1797	-1,6080	-0,5601	0,0512	-0,3453	-1,2905	-1,1825	0,3553	-1,8962	-1,2839	-1,2580	0,3594	-2,0604	0,0503
2.2 Brecha (cp) Cálculo alternativo año base 2010	-0,0005	-1,4987	-0,5824	0,0250	-0,2265	-1,3001	-1,2105	0,1687	-2,1188	-1,2768	-1,4244	0,3558	-2,1301	-0,0478
1.2 Brecha (cp) Cálculo alternativo año base mismo que data	-0,0941	-1,2206	-0,3979	0,2564	0,0574	-1,1826	-0,8145	0,4350	-1,7388	-1,1318	-1,1257	0,5306	-2,1335	0,0211
3.1 Brecha (promedio simple. Año base 2015)	0,0036	-0,7654	-0,2993	0,1093	-0,1697	-0,6252	-0,5491	0,2110	-0,7103	-0,7875	-0,8325	0,1897	-1,5269	0,0376
3.1 Brecha (componentes principales. Año base 2015)	-0,1657	-1,4596	-0,4707	0,1534	-0,1884	-1,1607	-1,0840	0,4877	-1,7173	-1,1881	-0,7386	0,4184	-2,0471	0,1349
1.1 Brecha (promedio simple. Año base 2019)	-0,0283	-0,6630	-0,2517	0,1728	-0,0794	-0,5536	-0,4161	0,3176	-0,6092	-0,7363	-0,7032	0,2549	-1,5409	0,0506
1.1 Brecha (componentes principales. Año base 2019)	-0,4555	-1,2643	-0,3701	0,2512	-0,0843	-1,1889	-0,8004	0,7871	-1,6055	-1,1827	0,1646	0,5316	-2,0466	0,0318

Fuente: Elaboración propia.

La situación del campo educativo puede llamar la atención respecto al “sentido común” sobre los problemas que atraviesa el área, aunque una mirada más fina de las brechas por indicador (Anexo II) nos muestra que los avances se dan sobre todo en materia de cobertura (inclusión) y subsisten todavía importantes brechas negativas en calidad educativa (notoriamente en matemáticas y con algunas mejoras relativas en las otras áreas). En la dimensión de desigualdad, el peor panorama se debe medularmente al menor ingreso obtenido por el quintil más desfavorecido de la población, mientras que en pobreza y marginalidad también empeoran la mayoría de los indicadores, aunque esto se ve compensado en la brecha sintética por mejoras relativas en la proporción de trabajadores pobres. En salud también se observan algunas dinámicas contrapuestas: mejoras en tasa de mortalidad infantil contrarrestadas por retrocesos en incidencia de tuberculosis e importantes problemas para progresar en mortalidad materna, que mantiene una gran brecha negativa en todo el período.

Gráfico 5. Resultados de brechas de la década por dimensión, mediante componentes principales. Años 2010-2019.



Fuente: Elaboración propia.

Los resultados vinculados a lo que denominamos como “desarrollo económico” muestran una mayor cantidad de dimensiones en retroceso y apenas una mejora o recorte en la brecha negativa de desarrollo financiero. Los mayores agravamientos de las brechas negativas se verifican en el desarrollo privado y comercial y en el área de transporte, seguidos por innovación tecnológica. En energía y TICs se dan caídas mucho más leves o relativa estabilidad, siendo que en el primer caso se trata de una brecha negativa y el segundo es la única “dimensión económica” con brecha positiva.

Las mejoras en lo financiero se ven explicadas (ver Anexo II) por avances relevantes en el volumen de primas de seguros, una mejor rotación de acciones nacionales y una mayor cantidad de sucursales por adultos, aunque todas las brechas se mantienen en el plano negativo, encabezadas sostenidamente por un muy mal resultado en materia de crédito al sector privado. Como contracara, el deterioro de la brecha de desarrollo privado y comercial se debe sobre todo a la fuerte caída de las firmas PyMEs exportadoras (aun cuando se mejora en la proporción de firmas certificadas) y al agravamiento de la (in)eficiencia en el despacho aduanero. El crecimiento de la brecha negativa de transporte es causado por el marcado deterioro en la mortalidad por accidentes de tránsito y una sostenida baja calidad de infraestructura relacionada con el comercio y el transporte. En lo relativo a innovación, el agravamiento de la brecha se explica por un devenir con dificultades en casi todos los indicadores (todos en el plano negativo), con la sola excepción de la solicitud de patentes de residentes, indicador que experimentó apenas una leve mejoría. En energía, no pareciera haber un problema de acceso, sino que las brechas se explican por una limitada generación y consumo per cápita en todo el período.

Por último, en el caso de las TICs, más allá de la foto general de cierta estabilidad, hay un cambio de patrones que muestra cierto progreso. En 2010, la única brecha (muy) positiva era la de telefonía móvil, la única que exhibe un empeoramiento a lo largo de la década. En cambio, se observan mejoras en todos los indicadores vinculados al acceso a internet, específicamente a banda ancha (aunque se mantiene en el plano negativo) y la velocidad del servicio.

Tabla 3. Evolución de dimensiones durante el período 2010-2019

Dimensión	Evolución
Pobreza y marginalidad	-0,0523
Desigualdad	-0,3552
Agua y saneamiento	-0,0221
Salud	0,0202
Educación	1,1661
Infraestructura de transporte	-0,4680
Infraestructura energética	-0,1174
Tecnologías de la información y las comunicaciones	-0,0487
Innovación tecnológica	-0,2570
Sistema financiero	0,3982
Desarrollo privado y comercial	-0,8529
Calidad institucional	0,1852
Seguridad ciudadana	0,0490
Medio ambiente	1,1728

Fuente: Elaboración propia.

Pasando a lo que llamamos “desarrollo institucional”, se mantienen casi inalterados los muy malos resultados de seguridad (especialmente explicados por robos y asaltos), pero se registra un avance en materia de calidad institucional. Este último básicamente se debe a mejoras en los indicadores de gobernanza, que de todas formas permanecen en terreno negativo. En cambio, tanto el índice de derechos humanos como el de democracia electoral se mantienen estables, durante toda la década, en campo positivo.

Por último, el “desarrollo sustentable” exhibió importantes avances, compartiendo la mejor performance junto a los logros de educación. Las mejoras se ven reflejadas en reducción de la emisión de CO2 y un recorte en la brecha negativa por variación del área boscosa.

En resumen, además de las mejoras en el área de ambiente, vemos algunos progresos en materia de cobertura o inclusión educativa, de internet de banda ancha, de algunos indicadores sanitarios (como la mortalidad infantil) y, aunque todavía se mantengan en el plano negativo, de la gobernanza institucional y ciertas facetas financieras. Por el contrario, y de forma preocupante, se aprecia en esta década un agravamiento en términos de

desigualdad y en la mayoría de los campos del desarrollo económico, todas áreas en las que se partía de brechas (muy) negativas, a las que tenemos que agregar la magra situación en seguridad.

En relación con otros trabajos previos, como el de Borensztein *et al.* (2014) y López *et al.* (2013) observamos algunas divergencias. En buena parte, pueden explicarse porque algunas dimensiones se separaron de otras (desigualdad de pobreza y seguridad de calidad institucional) o porque fueron calculadas con diferentes indicadores, fuentes de información y, obviamente, algunos años distintos (más actualizados). No obstante, también se pueden encontrar coincidencias con aquellos estudios, como la mayor gravedad de las brechas negativas en el campo económico y de gobernanza y seguridad frente a las dimensiones sociales. El punto de partida más negativo en materia educativa a inicios de la década se asemeja más a los resultados negativos mostrados por López *et al.* (2013), mientras que la brecha negativa en desarrollo privado y comercial se acerca más a los de Borensztein *et al.* (2014). En el caso del desarrollo ambiental, aquí partimos de niveles bastante negativos y recién nos aproximamos a los valores en torno a cero (brecha nula) de aquellos trabajos hacia el final del período de análisis.

Algo importante al momento de interpretar los resultados, y que vale la pena reiterar, es que las brechas no están mostrando solamente la evolución del país, sino esta en relación con la del resto de los países (un aspecto donde la disponibilidad de información también puede ser cambiante en el tiempo). Por ello, si el país tuvo un desempeño malo en alguna dimensión, aún su brecha puede mostrar una trayectoria positiva en caso de que el mundo haya obtenido peores resultados relativos. Asimismo, cuando el país puede haber mejorado individualmente en algún indicador, si el resto de los países de ingreso similar mejoró en mayor medida, la brecha puede volverse negativa.

4.3. LAS BRECHAS POR PERIODOS DE GOBIERNO

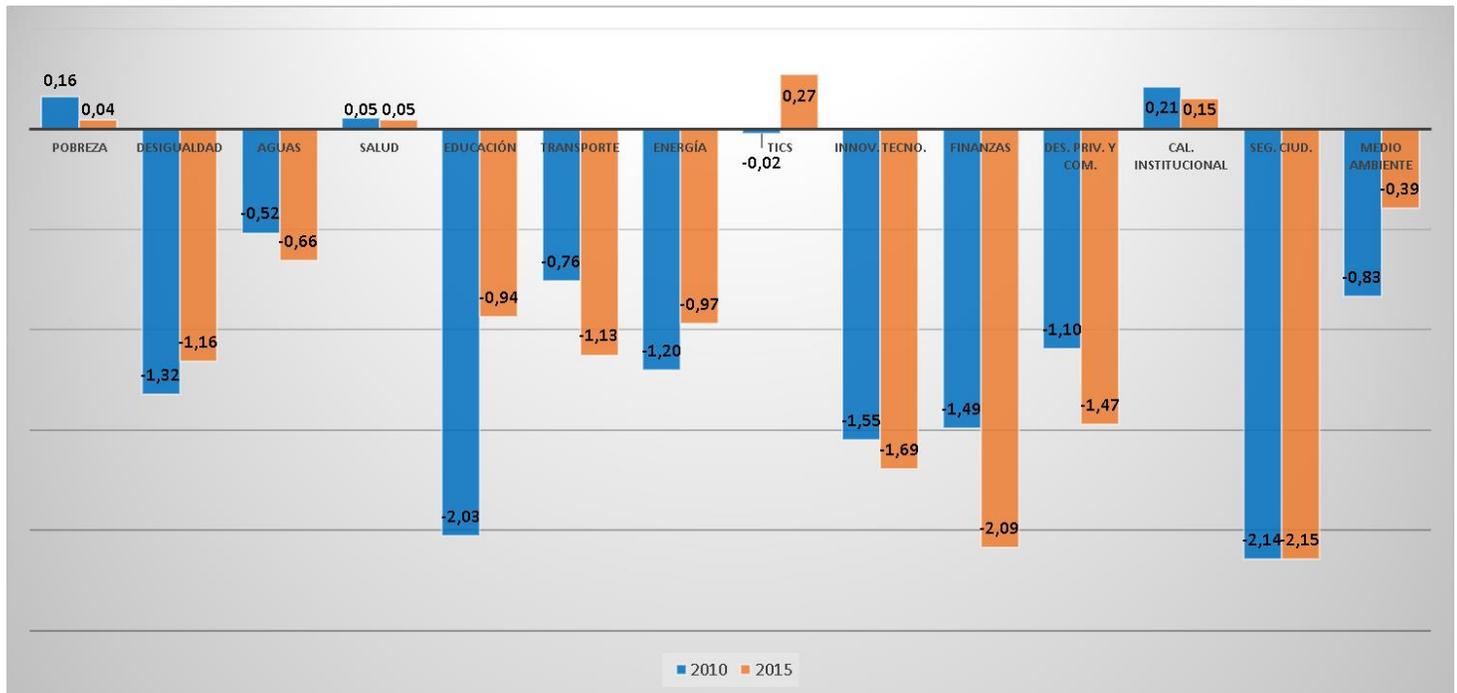
En este apartado buscamos refinar un tanto el análisis, con el fin de poder interpretar la evolución de las brechas dentro de cada período gubernamental conforme a los ingresos (y punto de comparación internacional) que cada uno de los gobiernos recibió al comienzo de su mandato. Para esto, hicimos los ejercicios tomando como año base de PBI el inicio de cada gobierno (el punto 3 señalado en la metodología), donde nuevamente se obtienen las brechas sintéticas por ACP, pero en este caso con la información de cada año por separado (no de los tres en conjunto).

En primer lugar, en el Gráfico 6 podemos apreciar el cambio en las brechas para el período 2010-2015. En el plano de las brechas positivas, sólo en las TICs se observa una mejora en el período, partiendo en 2010 de un valor prácticamente nulo. En cambio, se da un deterioro en términos de pobreza (pasando de una brecha positiva a otra casi nula) y, en menor medida, de calidad institucional. Como contrapartida entre las “dimensiones sociales”, se aprecia un recorte significativo de la brecha negativa en educación (explicada mayormente por avances en inclusión o cobertura, como mencionamos) y otro más leve en desigualdad. Otro campo con progresos importantes en este período de gobierno, aun en el plano de las brechas negativas, es el ambiental.

En cambio, en cuatro de las cinco “dimensiones económicas” que arrancan el período con brechas negativas (ya nombramos la excepción de las TICs), las mismas se agravan en el quinquenio, principalmente en materia de desarrollo financiero, privado-comercial¹⁴ y transporte. Únicamente se aprecia una leve mejora (siempre en el plano negativo) en el campo de la energía.

¹⁴ Cabe mencionar aquí que la dimensión en esta sección hace referencia a solo 2 de los 4 indicadores que se exhibieron en el apartado 4.2. Dada la carencia de información para 2015, decidimos quitar dos indicadores (PyMEs exportadoras y empresas certificadas), con el fin de hacer comparables ambos años, 2010 y 2019, con el año 2015.

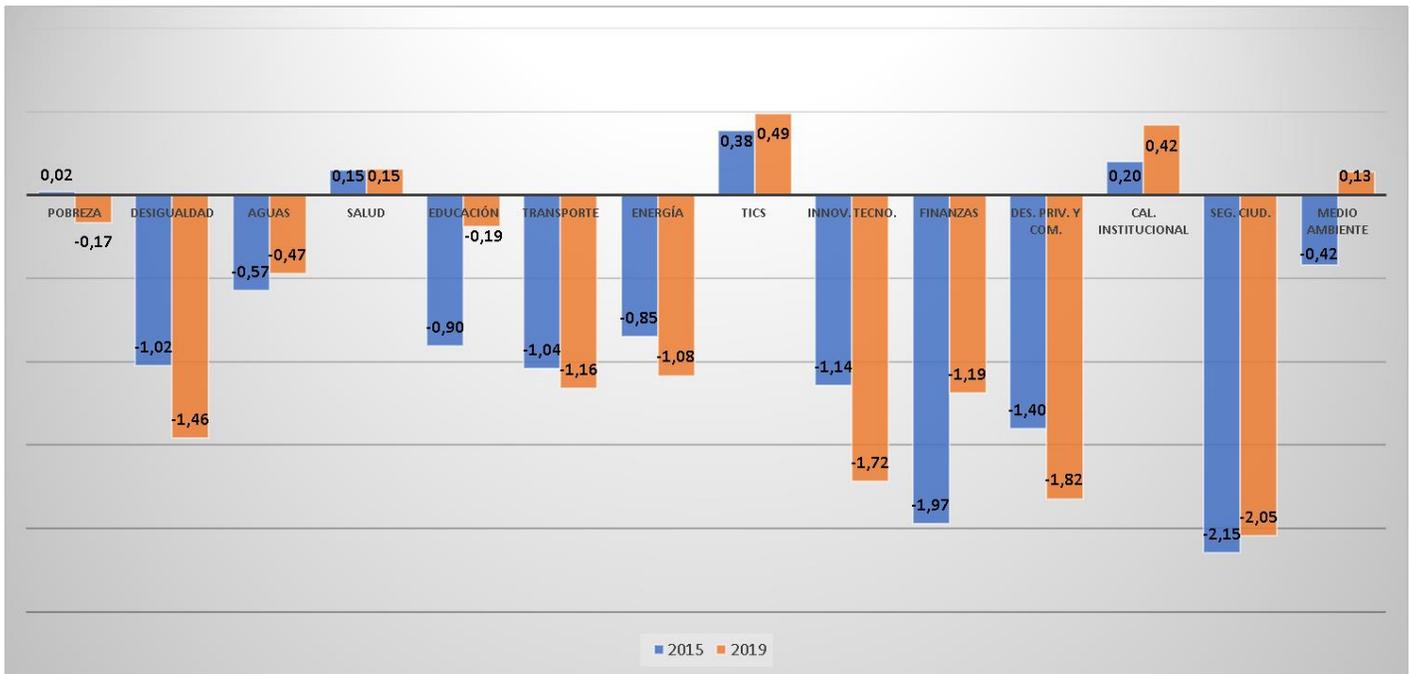
Gráfico 6. Brechas de cada gobierno por dimensión, mediante componentes principales. Años 2010-2015, con base 2010



Fuente: Elaboración propia.

Pasando al período gubernamental que prosiguió (2015-2019), los resultados se reflejan en el Gráfico 7 y las diferencias entre las evoluciones en ambos gobiernos se muestran en la Tabla 4. Dentro de las “dimensiones sociales”, la pobreza sigue con la misma tendencia previa de agravamiento y pasa de la brecha nula a otra ya negativa. No obstante, a diferencia del (leve recorte del) período anterior, la desigualdad se agrava notoriamente. En tanto, en educación se sostiene el proceso de mejora y achicamiento de la brecha negativa y algo similar ocurre en materia de ambiente, donde la brecha ya pasa levemente al lado positivo. En salud se aprecia una marcada estabilidad, a lo largo de los dos períodos, en una brecha levemente positiva, mientras que en agua y saneamiento se contraponen un leve deterioro en el primer gobierno con una leve mejora en el siguiente (pero siempre en terreno de brechas negativas).

Gráfico 7. Brechas de cada gobierno por dimensión, mediante componentes principales. Años 2015-2019, base 2015¹⁵



Fuente: Elaboración propia.

Entre las “dimensiones económicas”, la principal continuidad entre gobiernos es el marcado deterioro del desarrollo privado y comercial y el mayor cambio de tendencia se da en el área financiera, que recorta su brecha negativa en el segundo período. En el sentido inverso y con cambios más acotados en los períodos, la brecha negativa de energía empeora en el último gobierno (y contrarresta la mejora anterior). En los campos restantes, aunque las tendencias se mantienen, las intensidades son diferentes: las mejoras en TICs se vuelven más acotadas, el deterioro en transporte es menor, mientras que se profundiza el agravamiento en ciencia, tecnología e innovación.

Por último, en el plano institucional, a diferencia de la leve caída del primer período, en el segundo se observa una mejora en calidad y gobernanza.

¹⁵ Nótese que los resultados (de 2015) del Gráfico 7 tienen valores levemente distintos a los del gráfico previo, debido a que se ha modificado el año base.

Tabla 4. Evolución durante el período 2010-2015 y 2015-2019. Ejercicio por componentes principales años base 2010 y 2015, respectivamente

Dimensión	2010-2015	2015-2019
Pobreza y marginalidad	-0,1162	-0,1874
Desigualdad	0,1637	-0,4366
Agua y saneamiento	-0,1374	0,1022
Salud	-0,0096	0,0043
Educación	1,0908	0,7164
Infraestructura de transporte	-0,3690	-0,1178
Infraestructura energética	0,2304	-0,2353
Tecnologías de la información y las comunicaciones	0,2915	0,1050
Innovación tecnológica	-0,1445	-0,5755
Sistema financiero	-0,5945	0,7815
Desarrollo privado y comercial	-0,3761	-0,4213
Calidad institucional	-0,0607	0,2166
Seguridad ciudadana	-0,0020	0,0991
Medio ambiente	0,4413	0,5546

Fuente: Elaboración propia.

Como se puede observar en la Tabla 4, en favor del primer período, son claros los contrastes en términos de desigualdad e infraestructura energética, y mejores relativamente los números en educación e innovación tecnológica. De modo inverso, con superioridad en el segundo período, la mayor diferencia pasa por el sistema financiero y también se aprecian resultados relativamente mejores en calidad institucional, seguridad y transporte. De esta forma, es posible observar cierta coherencia en los vaivenes de las brechas y los cambios de las políticas u orientaciones de cada gobierno (ejemplos elocuentes son los casos de desigualdad y finanzas).

5) DISCUSIÓN Y REFLEXIONES FINALES

En el año 2010 la situación de Argentina mostraba importantes dificultades en diferentes dimensiones: desigualdad, educación, energía, innovación tecnológica, finanzas, seguridad ciudadana y medio ambiente. Asimismo, el país inició la década en un panorama mundial de cierta recuperación económica tras la crisis internacional de 2008-2009, pero a la vez de agotamiento del ciclo de (precios de) las *commodities* que lo había beneficiado durante los años 2000. En este contexto, en el período 2010-2015 tuvieron lugar retrocesos en al menos tres áreas: transporte y desarrollo privado y comercial, con leves aumentos de las brechas negativas, y un agravamiento más severo en cuanto al sistema financiero. Por otra parte, se pueden observar al menos tres áreas con ciertas mejoras: educación (principalmente por cobertura) y, en menor medida, TICs y medio ambiente.

El período gubernamental que prosiguió (2015-2019), ya en un contexto mundial de leve crecimiento, también presentó un panorama heterogéneo. Respecto a las dimensiones de peor evolución aparecen desigualdad, innovación tecnológica y desarrollo privado y comercial. Y en lo que hace a trayectorias positivas (de recorte de brechas negativas) tenemos nuevamente a educación, sistema financiero, que cambió su tendencia, y medio ambiente, que también repite la buena la performance del período previo.

En favor del primer período, claros son los contrastes en términos de desigualdad e infraestructura energética, y menor el retroceso relativo en innovación tecnológica al comparar con el segundo gobierno. Esta última situación se aplica en el segundo subperíodo a la infraestructura de transporte, sumado a la mejora en sistema financiero y, en mucha menor medida, calidad institucional. Varios de estos resultados son esperables en función de las distintas (en muchos aspectos opuestas) improntas y orientaciones de ambos períodos de gobierno.

Un aspecto importante a tener en cuenta es el reparto de funciones o la injerencia relativa de los distintos niveles de gobierno (principalmente nacional y provincial) en las distintas áreas del desarrollo (Niembro *et al.*, 2016). En este sentido, resulta interesante que en

aquellas dimensiones donde las provincias tienen un papel preponderante, se aprecia una cierta estabilidad o inercia de los resultados del país como un todo (salud, seguridad o la dinámica de inclusión educativa con baja calidad), al margen de los cambios de orientación política del gobierno nacional. Esto muestra los acotados márgenes de acción que tiene este nivel en algunos campos del desarrollo (principalmente social).

Como vimos, los resultados de ambos gobiernos mostraron avances y retrocesos en distintas dimensiones, pero en términos generales se aprecia un avance tenue o estabilidad en el comportamiento de algunas brechas (salvo las mayores mejoras en educación y medioambiente) y en muchas otras (generalmente del plano económico) un agravamiento de situaciones ya desfavorables en la comparativa internacional. Teniendo en cuenta estos resultados punta a punta, al igual que los vaivenes entre períodos de gobierno, podemos decir que se trata de una década mayormente desperdiciada en términos de desarrollo, con pocas excepciones que, de todos modos, contienen algunas contradicciones o contrapuntos a su interior (como la tensión entre inclusión y calidad educativa).

Al final de la década, el diagnóstico de las brechas para Argentina exhibidas en la sección 4, nos permite identificar las siguientes áreas prioritarias para la intervención e inversión: desigualdad, sobre todo haciendo eje en los deciles inferiores de la pirámide de ingresos; transporte, enfocándose en las inversiones en líneas férreas pero también en la calidad y seguridad vial; energía, centrándose en políticas que mejoren la generación y el consumo de electricidad; innovación tecnológica, apuntando a la mejora en las áreas científicas y técnicas; finanzas, alineando políticas e incentivos que conduzcan a un mayor crédito interno en la economía local; desarrollo privado y comercial, apuntando la dinámica económica mediante el fomento de nuevas empresas exportadoras y la eficiencia en el despacho aduanero; y seguridad ciudadana, buscando la reducción de robos y asaltos.

También existen otras áreas donde el déficit o la brecha general no pareciera tan grave pero que requieren políticas más focalizadas en ciertos aspectos como, por ejemplo: políticas que enfrenten tanto la profundidad como la incidencia de la pobreza; espacios de mejora en lo que hace a facilidades sanitarias mejoradas; y en lo educativo, resta mucho trabajo

por delante en los contenidos y la calidad del aprendizaje. Asimismo, podemos encontrar campos en los que Argentina muestra resultados o brechas (levemente) satisfactorios, pero donde se pueden aplicar políticas muy puntuales para mejorar aún más el panorama. En salud, por citar un caso, hay mucho margen de mejora en la tasa de mortalidad materna¹⁶. Por su parte, en TICS podría avanzarse en lo que hace a acceso a banda ancha; en calidad institucional, los puntajes en los indicadores de gobernanza muestran todavía amplias posibilidades de mejoras (calidad regulatoria y cumplimiento de reglas); por último, en lo que respecta a medioambiente, el énfasis en la protección de bosques y en el manejo del agua podrían darle continuidad a los avances de esta dimensión en la última década.

A modo de síntesis, la Tabla 5 resume e ilustra los principales resultados por área e indicadores. También representa una especie de “tablero de control” que podría ir actualizándose en el tiempo para el monitoreo del avance de diferentes iniciativas.

Como comentario general, podemos mencionar también que los problemas en las dimensiones deficitarias no siempre responden a carencia de recursos, sino que también presentan obstáculos en la forma en que se asignan o en los marcos regulatorios, los que sumados a cuestiones de arrastre, como los de naturaleza financiera, llevan a un panorama con importantes dificultades. Otra cuestión relevante, en esta realidad compleja, es entender cómo y en qué medida se interconectan las diferentes dimensiones y brechas. Como bien señalan López *et al.* (2013:237), “de la identificación de prioridades de acción no surgen inmediatamente prioridades de inversión, y estas últimas solo emergerán de la adopción de estrategias articuladas que permitan definir montos, fuentes y aplicación de recursos en función de análisis sistemáticos e integrales”. El cálculo de correlaciones entre las brechas que se presenta a continuación (Tabla 6) puede ser apenas un primer insumo o aproximación al estudio de las interconexiones entre dimensiones.

¹⁶ Al respecto, es posible que la legalización del aborto de los últimos años ayude a mejorar los guarismos de esta dimensión (Ramos, *et al.*, 2022; Romero *et al.*, 2023).

Tabla 5. Resumen de resultados

Ámbito	Dimensión	Indicador	2010	2010-2015	2015	2015-2019	2019	2010-2019
Desarrollo Social	Agua y saneamiento		-0,5603		-0,6737		-0,5824	-0,0221
		Proporción de la población que tiene facilidades sanitarias mejoradas (%)	-0,6532		-0,8092		-0,6667	-0,0135
		Tasa de muertes por falta de acceso a fuentes mejoradas de agua potable	0,0111		-0,0298		-0,0418	-0,0529
	Desigualdad		-1,1435		-1,0062		-1,4987	-0,3552
		Participación en el ingreso del 20% peor remunerado de la población	-1,2147		-0,9573		-1,5010	-0,2863
		Índice de desigualdad de Género	-0,6483		-0,7639		-0,7190	-0,0706
	Educación		-0,2006		-0,0080		-0,2515	-0,0509
			-1,3926		-0,7070		-0,2265	1,1661
		Inscripción escolar, nivel primario (% neto)	0,5496		0,7391		0,8313	0,2817
		Inscripción escolar, nivel secundario (% neto)	-0,0869		0,1220		0,2385	0,3254
		Inscripción escolar, nivel terciario (% bruto)	1,3389		1,4044		1,8366	0,4977
		Desempeño estudiantil en la prueba de ciencias Pisa (OECD)	-2,2711		-1,6398		-1,3028	0,9683
		Desempeño estudiantil en la prueba de lectura Pisa (OECD)	-2,4043		-1,9279		-1,3451	1,0591
	Pobreza y marginalidad		-2,3346		-1,8017		-1,7738	0,5608
			-0,5052		-0,1972		-0,1729	0,3323
		Brecha de pobreza a \$1,90 USD por día (2011 PPA) (%)	0,0518		0,0896		-0,0005	-0,0523
		Prevalencia de desnutrición (% de la población)	-0,0205		-0,0814		-0,1224	-0,1019
	Salud		0,2722		0,2284		0,0197	-0,2525
			-0,0186		-0,0738		-0,1658	-0,1472
			0,0257		0,1887		0,2226	0,1969
		0,0048		0,0397		0,0250	0,0202	
Esperanza de vida al nacer, total (años)		0,0671		0,0626		0,0407	-0,0265	
Desarrollo Económico	Desarrollo privado y comercial		0,2986		0,2077		0,1587	-0,1399
			0,1721		0,1754		0,1625	-0,0096
			-0,1518		-0,1243		-0,1340	0,0178
			-0,0711		0,0006		0,0578	0,1290
	Infraestructura de transporte		-0,5715		-1,1284		-1,3285	-0,2235
			-1,1050		-0,9257		-1,2458	-0,7791
			-0,4667				0,1795	0,1603
			0,0192				-1,1206	-1,2352
	Infraestructura energética		0,1146					
			-0,8321		-1,1420		-1,3001	-0,4680
			0,1350		0,0533		0,0690	-0,0661
			-0,4089		-0,4425		-0,5580	-0,1490
	Innovación tecnológica		-1,4381		-1,2228		-1,0957	0,3424
			0,0220		-0,3237		-0,4245	-0,4465
			-1,0931		-0,9555		-1,2105	-0,1174
			-0,0798		-0,1286		-0,1469	-0,0671
	Sistema financiero		-0,8353		-0,6464		-0,8531	-0,0178
			-0,8580		-0,6958		-0,8427	0,0154
			-1,8618		-1,7037		-2,1188	-0,2570
			-0,8486		-0,9655		-1,0667	-0,2181
TICs		-0,3288		-0,1867		-0,6098	-0,2809	
		-0,5103		-0,4549		-0,7535	-0,2431	
		-0,6482		-0,6173		-0,8018	-0,1536	
		-0,8023		-0,5737		-0,6265	0,1758	
Calidad Institucional		-1,6750		-1,4718		-1,2768	0,3982	
		-0,5892		-0,2403		-0,2163	0,3729	
		-0,8842		-0,9358		-0,6003	0,2839	
		-0,7963		-0,8749		-0,8711	-0,0747	
Seguridad Ciudadana		-1,8248		-1,8834		-1,7216	0,1032	
		-0,8961		-0,7981		-0,6922	0,2039	
		0,2174		0,3430		0,1687	-0,0487	
		-0,1688		0,3603		0,3146	0,4834	
Medio ambiente		-0,5449		-0,3303		-0,2007	0,3441	
		0,9499		0,6555		0,2736	-0,6763	
		-0,5162		0,0189		0,1994	0,7156	
		0,1706		0,1510		0,3558	0,1852	
DS		0,6345		0,5431		0,5221	-0,1124	
		0,6674		0,7098		0,7313	0,0639	
		-1,0971		-1,1676		-0,7922	0,3048	
		-2,1791		-2,0909		-2,1301	0,0490	
Medio ambiente		0,2243		0,0282		0,1162	-0,1080	
		-3,3261		-3,0414		-3,1824	0,1437	
		-1,2206		-0,1713		-0,0478	1,1728	
		-0,1526		0,6757		0,8651	1,0177	
	-0,5552		0,0689		0,5549	1,1101		
	-0,2995		0,3699		-0,5496	-0,2500		
	-2,0968		-1,4121		-0,7163	1,3805		

Fuente: Elaboración propia.

Notas: Círculos denotan estado de brecha. Verde ($\geq 0,5$), amarillo ($0 \leq x < 0,5$), rojo ($-0,5 \leq x < 0$) y negro ($< -0,5$). Flechas implican variaciones de brechas: verde ($\geq 0,4$), diagonal ascendente ($0,2 \leq x < 0,4$), horizontal ($0 \leq x < 0,2$), diagonal descendente ($-0,2 \leq x < 0$) y roja ($< -0,2$).

Con mucha cautela, algunos resultados pueden insinuarnos ciertas implicancias de política. En materia de agua y saneamiento, por ejemplo, las fuertes vinculaciones con salud y energía echan luz sobre las potencialidades que podrían brindar las imbricaciones entre estas áreas. Las relaciones salud-educación o de educación con TICs y medio ambiente también significan líneas a explorar. Los vínculos fuertes entre infraestructura de energía y TICs resultan igualmente relevantes, lo mismo que entre innovación y desarrollo comercial. Otra serie de interrelaciones de magnitud se conectan con la calidad institucional. Los marcos regulatorios pueden jugar un rol central, por ejemplo, en los vínculos con salud, educación, energía, TICs, sistema financiero, seguridad y medio ambiente.

Tabla 6. Correlación entre las brechas a nivel nacional. Años 2010, 2015¹⁷ y 2019.

	Pobreza	Desigualdad	Agua y san.	Salud	Educación	Transporte	Energía	TICs	Innov. tecno	Finanzas	Des. Priv.Com.	Calidad Inst.	Seg. Ciud.
Pobreza	1												
Desigualdad	0.1906	1											
Agua y saneamiento	-0.6548	0.3237	1										
Salud	-0.6933	0.0564	0.937	1									
Educación	-0.7347	-0.4183	0.4511	0.6606	1								
Transporte	0.6357	0.6797	-0.188	-0.448	-0.9328	1							
Energía	-0.6487	0.4625	0.9261	0.8686	0.5046	-0.2173	1						
TICs	-0.9644	-0.0104	0.7611	0.7776	0.7399	-0.5541	0.7796	1					
Innovación tecnológica	-0.2151	0.2979	0.6697	0.5445	-0.2119	0.3642	0.4472	0.272	1				
Finanzas	-0.6506	-0.5221	0.5701	0.7942	0.8727	-0.8406	0.4658	0.6297	0.1354	1			
Des. Priv. y Com.	-0.3434	0.5752	0.514	0.2519	-0.3039	0.4771	0.4364	0.3859	0.6876	-0.2371	1		
Calidad Institucional	-0.7732	-0.2769	0.7443	0.9073	0.8924	-0.7797	0.7055	0.7899	0.2077	0.9512	-0.0455	1	
Seguridad Ciudadana	-0.8126	-0.6288	0.4213	0.5589	0.6579	-0.6826	0.2471	0.7196	0.2619	0.7567	0.0994	0.6997	1
Medio ambiente	-0.6598	-0.6768	0.4105	0.6627	0.8882	-0.9144	0.3126	0.6003	-0.0003	0.9747	-0.3238	0.8908	0.82

Fuente: Elaboración propia.

En suma, los resultados y la evolución mostrados en este trabajo dan cuenta de un país en una situación complicada o crítica al cierre de la década, previo a la irrupción de la pandemia, la cual es probable que haya agravado incluso algunas áreas. Esta crítica situación es el reflejo de muchas y sostenidas brechas negativas y, además, un devenir que implicó tanto avances como retrocesos (en ocasiones pendulares), que en última instancia

¹⁷ Para el cálculo de correlaciones de desarrollo privado y comercial no se consideró el año 2015 por falta de datos para dos de los cuatro indicadores de la dimensión, como ya mencionamos anteriormente.

desembocan en un alto grado de insatisfacción para buena parte de la población, lo que pudo verse reflejado en los últimos comicios.

En la introducción de este trabajo nos preguntábamos si podíamos trazar un paralelo entre el pobre comportamiento de la macroeconomía y lo acontecido en otros campos del desarrollo en la década analizada. La “película” nos muestra que, efectivamente, los magros resultados de la macroeconomía también tuvieron su correlato en términos de (no) desarrollo. Es dable suponer también que, en algunas dimensiones, como en el sostenidamente declinante “desarrollo privado y comercial”, haya habido una relación directa (en un sentido o en otro) con la mala performance macro.

La situación del país, dijimos, exhibe serias dificultades. Tan cierto como eso es que Argentina aún conserva diferentes activos y dimensiones con fortalezas, los que junto con oportunidades no menospreciables del contexto actual hacen que el país tenga todavía perspectivas de progreso. Aprovechar estas oportunidades, nuevamente, dependerá en gran medida de las políticas que se desarrollen en los próximos años.

Consideramos que este estudio, con sus ventajas y limitaciones, puede emplearse como un insumo sobre el cual establecer estrategias y prioridades de acción y brindar elementos al debate actual, debate en el que es imperativo incorporar análisis lo más amplios y complejos posibles. Naturalmente, para la definición de medidas o acciones específicas en cada área se requiere de estudios pormenorizados, pero al menos aquí se pueden encontrar algunas pistas sobre cuáles serían las dimensiones más acuciantes a revisar.

6) BIBLIOGRAFIA

- Acevedo, M. C., Borensztein, E. y Lennon, J. (2019). "Development Gaps: Methodological Innovations and Inclusion of Private Sector Indicators". IDB Development through the Private Sector Series Technical Note No. 17. Inter-American Development Bank (IDB).
- Albrieu, R. y Fanelli, J. M. (2008). "Diagnóstico de crecimiento para la Argentina desde una perspectiva regional". En Fanelli, J. M. (ed.), *Diagnóstico de crecimiento para el Mercosur: la dimensión regional y la competitividad*. Montevideo, Uruguay: Red Mercosur de Investigaciones Económicas.
- Borensztein, E., Miller, S., Sánchez, G. y Valenzuela, P. (2014). "Development Diagnostics for the Southern Cone". IDB Working Paper Series No. IDB-WP-516. Inter-American Development Bank (IDB).
- Castro, L., Rozemberg, R. y Lotitto, E. (2014). "Diagnóstico de Crecimiento con Equidad de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires". Documento de Trabajo No. 124. Buenos Aires: Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC).
- CEPAL (2012). *Middle-income countries: a structural gap approach*. Santiago, Chile: Naciones Unidas.
- CEPAL (2016a). *El enfoque de brechas estructurales: análisis del caso de Costa Rica*. Santiago, Chile: Naciones Unidas.
- CEPAL (2016b). *El enfoque de brechas estructurales de desarrollo y los Objetivos de Desarrollo Sostenible aplicado al análisis de las provincias argentinas: Documento metodológico*. Santiago, Chile: Naciones Unidas.
- CEPAL (2017). *Territorio y desarrollo en la Argentina: las brechas estructurales de desarrollo en la provincia del Chaco*. Santiago, Chile: Naciones Unidas.
- CEPAL (2018a). *La ineficiencia de la desigualdad*. Santiago, Chile: Naciones Unidas.
- CEPAL (2018b). *Territorio y desarrollo en la Argentina: las brechas estructurales de desarrollo en la provincia de Formosa*. Santiago, Chile: Naciones Unidas.
- CEPAL (2019). *Territorio y desarrollo en la Argentina: las brechas estructurales de desarrollo en la provincia de Buenos Aires*. Santiago, Chile: Naciones Unidas.
- CEPAL (2020). *América Latina y el Caribe ante la pandemia del COVID-19: efectos económicos y sociales*. Santiago, Chile: Naciones Unidas.
- Chena, P. (2009). "Heterogeneidad estructural y distribución del ingreso. Una aproximación teórica a esta relación desde diferentes teorías económicas". En 9º Congreso Nacional de Estudios del Trabajo. Asociación Argentina de Especialistas en Estudios del Trabajo (ASET). Buenos Aires, Argentina: FCE-UBA.
- Chisari, O. E., Corso, E. A., Fanelli, J. M. y Romero, C. A. (2007). "Growth Diagnostics for Argentina". Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES). Mimeo preparado para el BID.
- Cimoli, M. (ed.) (2005). *Heterogeneidad estructural, asimetrías tecnológicas y crecimiento en América Latina*. Santiago, Chile: Naciones Unidas.
- Dubet, F. (2020). *La época de las pasiones tristes: De cómo este mundo desigual lleva a la frustración y el resentimiento, y desalienta la lucha por una sociedad mejor*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.

- Gaudin, Y. y Noguéz, R. (2020). *Brechas estructurales en América Latina y el Caribe. Una perspectiva conceptual-metodológica*. Santiago, Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola.
- Gay, A. (2022). "Diagnóstico del crecimiento en Argentina". Workshop del Instituto de Economía y Finanzas – UNC, Córdoba, Argentina. Presentación disponible en: https://www.eco.unc.edu.ar/files/ief/workshops/Presentaci%C3%B3n_2022/Gay_Diagn%C3%B3stico_del_crecimiento_ARG.pdf
- Gervasoni, C. y Peruzzotti, E. (eds.) (2016). *¿Década Ganada? Evaluando el legado del Kirchnerismo*. Buenos Aires: Debate.
- Gujarati D. (2013). *Econometría*. Cuarta Edición. México, DF: McGraw-Hill Interamericana Editores.
- Hausmann, R., Rodrik, D. y Velasco, A. (2005). *Growth Diagnostics*. John F. Kennedy School of Government, Harvard University.
- Kaiser, H. F. (1960). "The application of electronic computers to factor analysis". *Educational and Psychological Measurement*, 20, 141-51.
- Kaldewei, C. (2016). "Las brechas estructurales en los países de renta media: Consideraciones para un diagnóstico a nivel de país". Serie Financiamiento del Desarrollo No. 258. CEPAL, Naciones Unidas.
- Kessler, G. (2014). *Controversias sobre la desigualdad: Argentina, 2003-2013*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Kharas, H. J. y Gill, I. S. (2015). "The Middle-Income Trap Turns Ten". Policy Research Working Paper No. 7403. Banco Mundial. Recuperado de: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/22660/The0middle0income0trap0turns0ten.pdf>.
- Kulfas, M. (2016). *Los tres kirchnerismos: Una historia de la economía argentina, 2003-2015*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.
- Kulfas, M. y Zack G. (2018). *Pensar la economía argentina, por una macroeconomía compatible con el desarrollo*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores
- Levy Yeyati, E. (2015). *Porvenir: Caminos al desarrollo argentino*. Ciudad de Buenos Aires, Argentina: Sudamericana.
- López, A., Niembro, A. y Ramos, D. (2013). "Diagnóstico de desarrollo para Argentina". Documento de Trabajo No. 51, CENIT. Trabajo elaborado a pedido del BID.
- Mat Basir, S. y Abd Aziz, S. N. (2018). "Development Gaps in ASEAN as Crucial Security Issues: A Challenge to ASEAN Integration". *ASEAN Journal of Legal Studies*, 1(1), 28-35.
- Niembro, A. (2015). "Las brechas territoriales del desarrollo argentino: Un balance (crítico) de los años 2000". *Desarrollo Económico*, 55(215), 21-47.
- Niembro, A. (2018). *Los sistemas regionales de innovación y el desarrollo económico de las provincias argentinas*. Tesis de Doctorado en Economía. Bahía Blanca, Argentina: Universidad Nacional del Sur.
- Niembro, A., Dondo, M. y Civitaresi, H.M. (2016). "La manifestación territorial de las desigualdades socioeconómicas en Argentina: Del diagnóstico a las políticas públicas". *Población & Sociedad*, 23(1), 79-123.

- Niembro, A. y Sarmiento, J. (2021). "Regional development gaps in Argentina: A multidimensional approach to identify the location of policy priorities". *Regional Science Policy & Practice*, 13(4), 1297-1327.
- Palma, J. G. y Pincus, J. (2022). "América Latina y el Sudeste Asiático. Dos modelos de desarrollo, pero la misma "trampa del ingreso medio": rentas fáciles crean élites indolentes". *El Trimestre Económico*, 89(354), 613-681.
- 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 del Desarrollo No. 252. CEPAL, Naciones Unidas.
- Ramos, S., Ábalos, E., Gerds, C., Keefe-Oates, B., Krause, M., Ramón Michel, A. y Romero M. "Reporte temático 2022. Calidad: el desafío a dos años de la ley de aborto". Buenos Aires: CEDES; Ibis Reproductive Health, diciembre 2022. Disponible en: <https://repositorio.cedes.org/handle/123456789/4705>
- Rodrik, D. (2012). *Una economía, muchas recetas: La globalización, las instituciones y el crecimiento económico*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Romero, M., Ramón Michel, A., Krause, M., Keefe-Oates, B., Ábalos, E., Molina, S. y Ramos, S. (2023). "Reporte anual 2022: Los rumbos de la experiencia argentina con el aborto legal". Buenos Aires: CEDES, 2023. Disponible en <https://repositorio.cedes.org/handle/123456789/4729>.
- Sánchez, G. y Butler, I. (2008). "Competitiveness and Growth in Argentina: Appropriability, Misallocation or Disengagement?". IERAL-Fundación Mediterránea. Mimeo preparado para el BID.
- Schorr, Martín (coordinador) (2018). "Entre la década ganada y la década perdida. La argentina kirchnerista". Estudios de economía Política. Buenos Aires, Argentina: Batalla de Ideas
- Sinitsina, I., Atamanov, A., Chubrik, A., Denisova, I., Dubrovskiy, V., Kartseva, M., Lukashova, I., Makenbaeva, I., Rokicka, M. y Tokmazishvili, M. (2008). "The Development Gap Between the CIS and EU". CASE Network Reports No. 81/2008.
- Stiglitz, J., Sen, A. y Fitoussi, J. P. (2009). "The measurement of economic performance and social progress revisited: reflections and overview". OFCE Working Paper No. 2009-33. París: OFCE - Centre de recherche en économie de Sciences Po.
- Tezanos Vázquez, S. (2012). "Conglomerados de desarrollo en América Latina y el Caribe: Una aplicación al análisis de la distribución de la asistencia oficial para el desarrollo". Serie Financiamiento del Desarrollo No. 241. CEPAL, Naciones Unidas.
- Wainer, A. (2021). "Una nueva "década perdida" en la Argentina y su crónica crisis en el balance de pagos". *Cuadernos de Economía Crítica*, 7(14), 53-79.

7) ANEXOS

ANEXO I. Indicadores seleccionados y cantidad de países con datos disponibles por año.

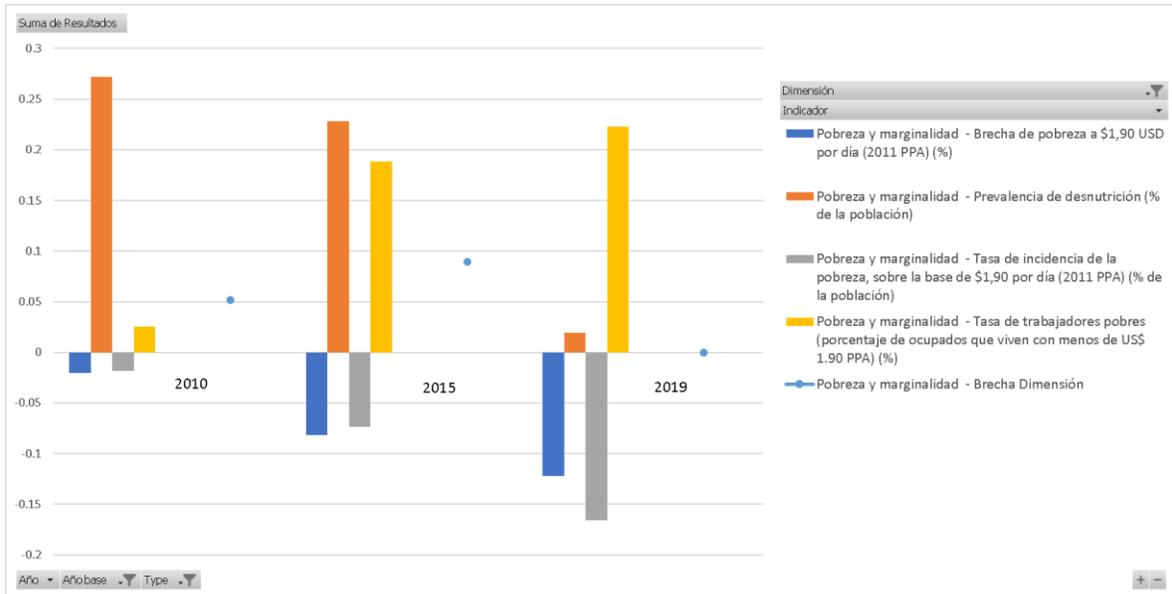
Dimensión	Indicator Name	2010 Conteo	2015 Conteo	2019 Conteo	2019 (incl. 2017) Conteo
Agua y saneamiento	Proporción de la población que tiene facilidades sanitarias mejoradas (%)	125	125	123	124
	Tasa de muertes por falta de acceso a fuentes mejoradas de agua potable	199	199	199	199
Calidad Institucional	Índice de principios democráticos	173	173	173	173
	Índice de derechos humanos	173	173	173	173
	Promedio de puntaje de World Governance Indicators	202	202	202	202
Desarrollo privado y comercial	Índice de desempeño logístico: eficiencia del despacho aduanero (1= baja a 5= alta)	154	166	159	159
	Densidad de nuevas empresas (registros nuevos por cada 1.000 personas entre 15 y 64 años)	131	151	151	152
	Porcentaje promedio de firmas PYME exportadoras (directamente)	93	38	46	57
	Porcentaje de firmas con certificación de calidad internacional	93	38	46	57
Desigualdad	Participación en el ingreso del 20% peor remunerado de la población	116	113	97	108
	Pérdida en el Índice de Desarrollo Humano debidas a la desigualdad	130	153	152	152
	Índice de desigualdad de Género	167	169	170	170
Educación	Inscripción escolar, nivel primario (% neto)	158	159	72	139
	Inscripción escolar, nivel secundario (% neto)	122	144	63	122
	Inscripción escolar, nivel terciario (% bruto)	156	158	146	150
	Tasa de finalización del ciclo inferior de la educación secundaria, total (% del grupo etario pertinente)	156	161	144	156
	Puntuación media del desempeño estudiantil en la prueba de lectura Pisa (OECD)	57	61	76	76
	Puntuación media del desempeño estudiantil en la prueba de matemática Pisa (OECD)	57	61	77	77
	Puntuación media del desempeño estudiantil en la prueba de ciencias Pisa (OECD)	57	61	77	77
Infraestructura de transporte	Índice de desempeño logístico: calidad de la infraestructura relacionada con el comercio y el transporte (1= baja a 5= alta)	154	166	159	159
	Índice de conectividad de carga marítima (valor máximo en 2004= 100)	164	166	167	167
	Mortalidad provocada por lesiones por accidentes de tránsito (por cada 100 000 personas)	183	185	183	183
	Líneas férreas (Kilómetros de vías férreas / superficie de tierras productivas de cultivo)	82	78	69	77
Infraestructura energética	Acceso a la electricidad (% de población)	215	215	215	215
	Consumo de energía eléctrica per cápita (kWh)	200	201	201	201
	Generación de electricidad (Kilowatts per cápita)	198	199	199	199
Innovación tecnológica	Gasto en investigación y desarrollo (% del PIB)	114	117	99	104
	Exportaciones de productos de alta tecnología (% de las exportaciones de productos manufacturados)	145	164	159	163
	Artículos en publicaciones científicas y técnicas por millón de hab.	196	196	196	215
	Investigadores dedicados a investigación y desarrollo (por cada millón de personas)	93	103	87	92
	Solicitudes de patentes de residentes, por millón de habitantes	216	216	216	216
Medio ambiente	Emisiones de CO2 per cápita (excluyendo cambio en el uso del suelo)	191	191	191	191
	Emisiones de CO2 per cápita (incluyendo cambio en el uso del suelo)	191	191	191	191

	Variación (en %) del área de tierras destinadas a bosques durante el último quinquenio	191	191	191	191
	Índice de efectos del agua sobre el ecosistema (compuesto por índice de calidad del agua, índice de estrés hídrico e índice de escasez de agua)	162	179	88	184
Pobreza y marginalidad	Tasa de incidencia de la pobreza, sobre la base de \$1,90 por día (2011 PPA) (% de la población)	116	114	93	107
	Prevalencia de desnutrición (% de la población)	161	161	161	161
	Brecha de pobreza a \$1,90 USD por día (2011 PPA) (%)	116	114	93	107
	Tasa de trabajadores pobres (porcentaje de ocupados que viven con menos de US\$ 1.90 PPA) (%)	113	113	113	113
Salud	Tasa de mortalidad materna (estimado mediante modelo, por cada 100.000 nacidos vivos)	184	184	0	184
	Tasa de mortalidad, menores de 5 años (por cada 1.000)	192	192	192	192
	Esperanza de vida al nacer, total (años)	206	205	203	204
	Incidencia de tuberculosis (por cada 100.000 personas)	208	208	208	208
	Mortalidad provocada por enfermedades cardiovasculares, cáncer, diabetes o enfermedades respiratorias crónicas entre 30 y 70 años (%)	183	183	183	183
Seguridad Ciudadana	Homicidios intencionales (por cada 100.000 habitantes)	166	143	125	134
	Robos y asaltos de gravedad (cada 100 mil personas)	116	116	103	113
Sistema financiero	Capitalización en el mercado de empresas nacionales que cotizan en bolsa (% del PIB)	80	76	75	77
	Crédito interno al sector privado (% del PIB)	174	178	168	172
	Acciones negociadas, índice de rotación de las acciones nacionales (%)	79	67	71	72
	Sucursales de bancos comerciales (por cada 100.000 adultos)	184	179	172	172
	Volumen de primas de seguros / PIB	166	162	0	104
TICs	Personas que usan Internet (% de la población)	203	204	162	204
	Suscripciones a banda ancha fija (por cada 100 personas)	203	204	201	202
	Suscripciones a telefonía celular móvil (por cada 100 personas)	206	206	207	207
	Hogares con computadoras personales (%)	101	123	106	137
	Velocidad de banda ancha, bits por segundo per cápita	205	205	205	206

Fuente: Elaboración propia

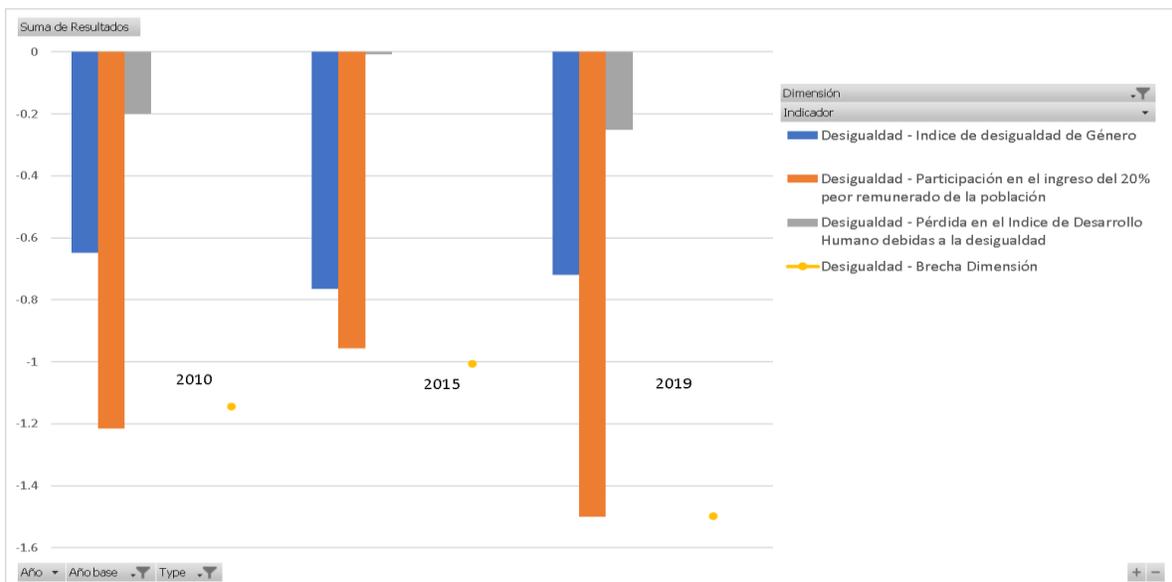
ANEXO II. Resultados de brechas de indicadores, por dimensión

POBREZA Y MARGINALIDAD



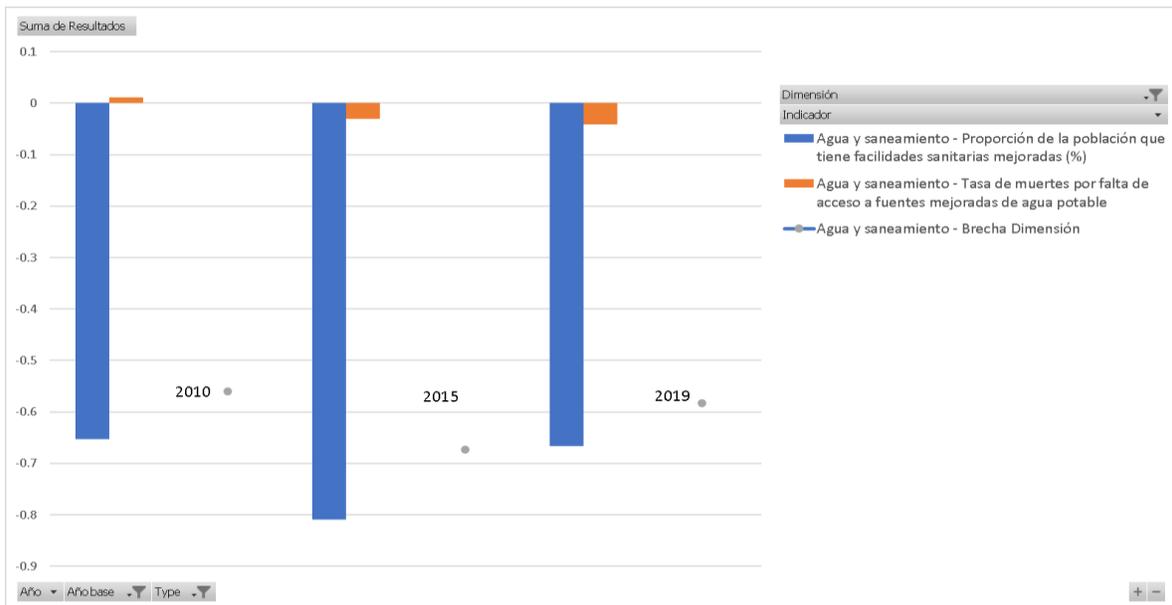
Fuente: Elaboración propia

DESIGUALDAD



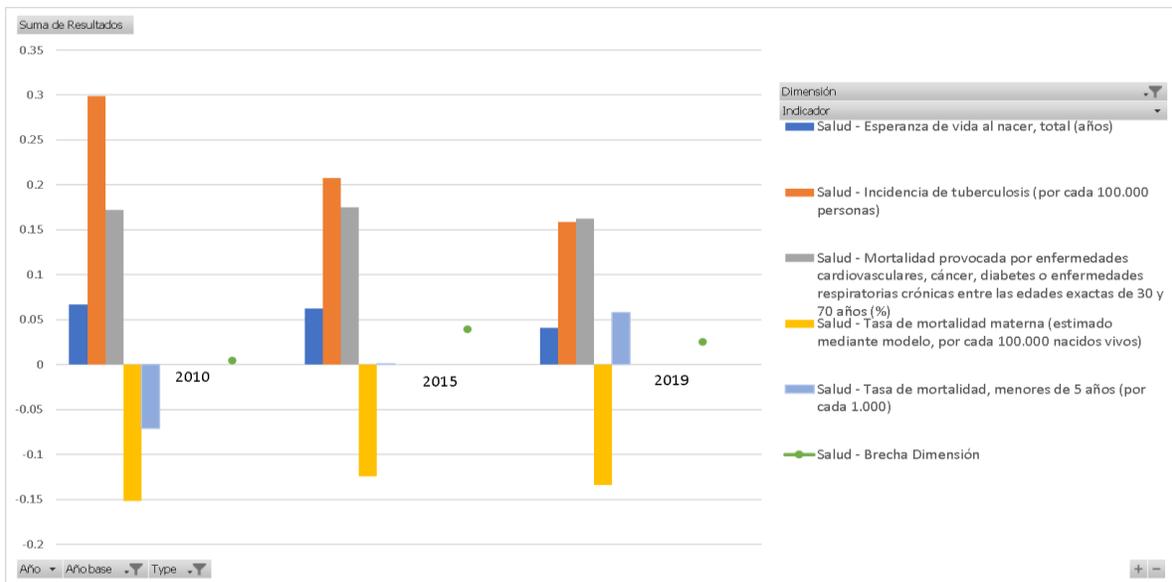
Fuente: Elaboración propia

AGUA Y SANEAMIENTO



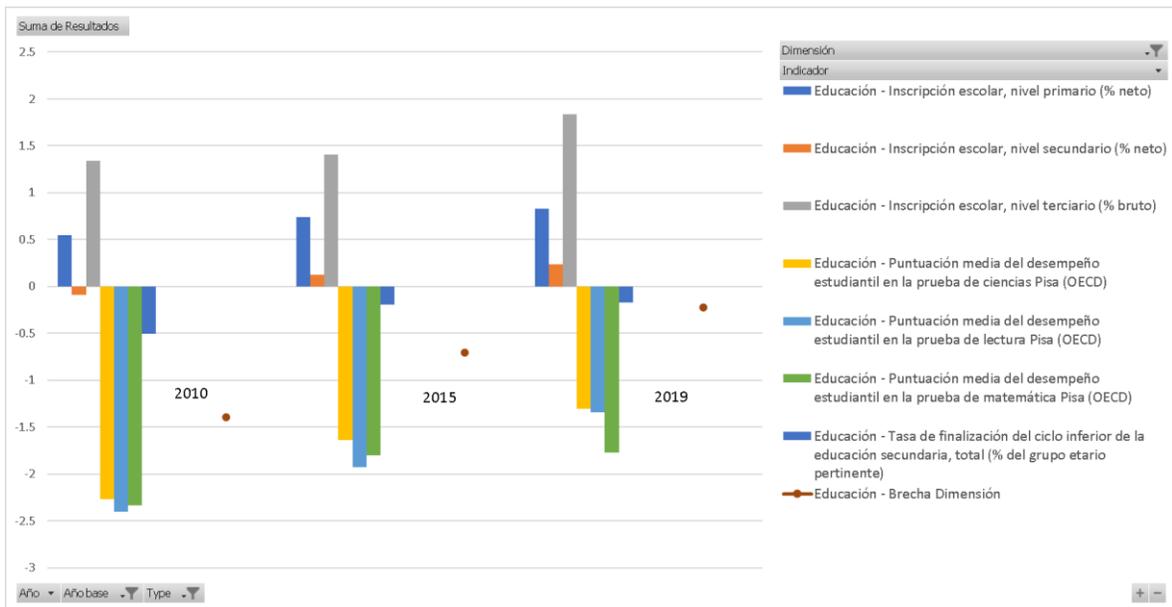
Fuente: Elaboración propia

SALUD



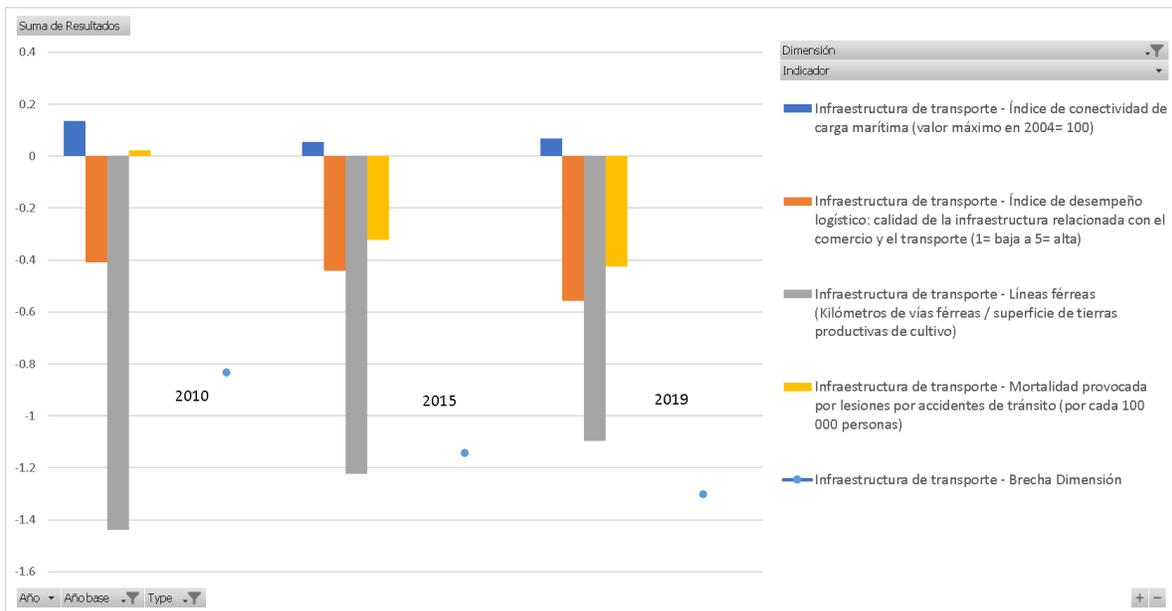
Fuente: Elaboración propia

EDUCACION



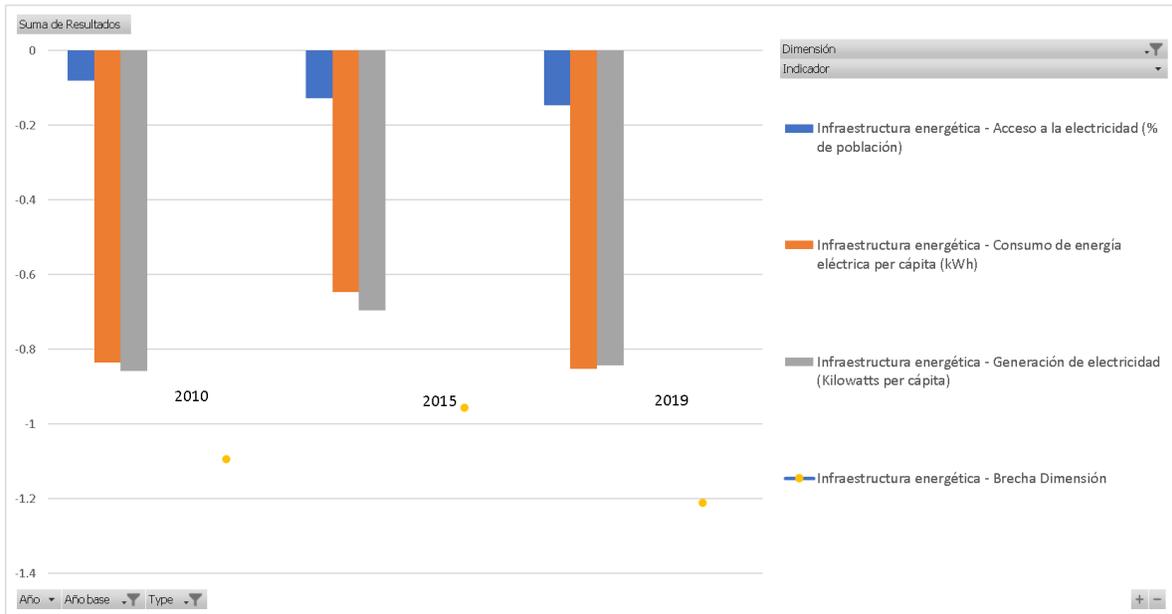
Fuente: Elaboración propia

TRANSPORTE



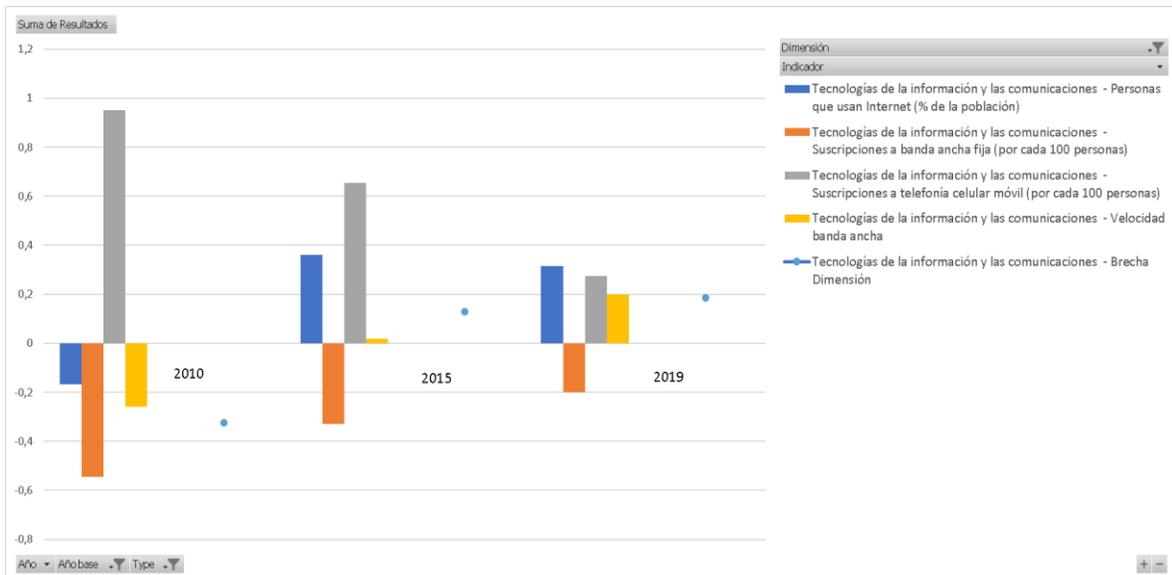
Fuente: Elaboración propia

ENERGIA



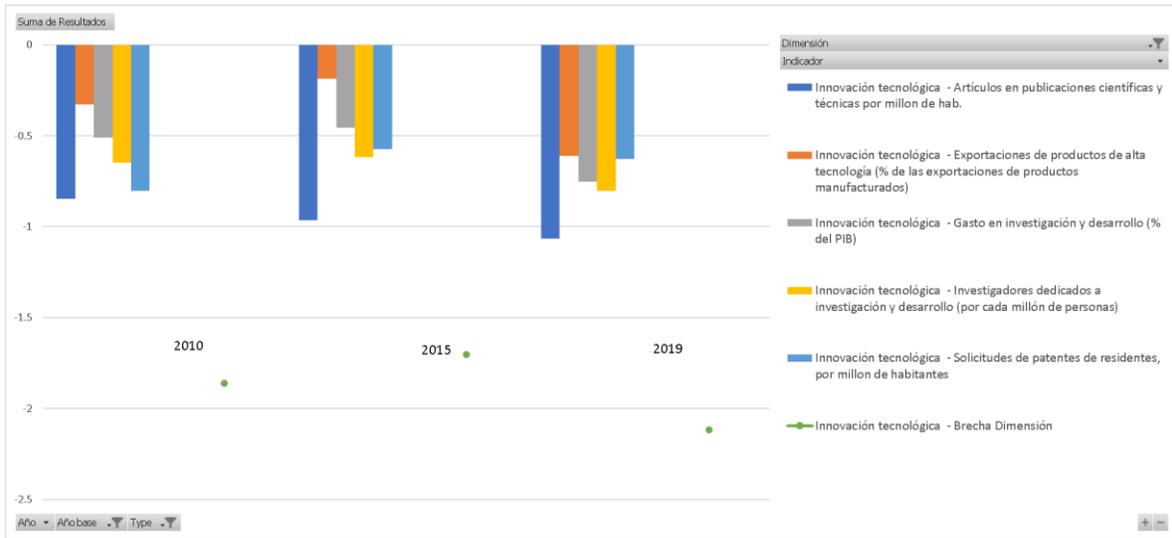
Fuente: Elaboración propia

TICs



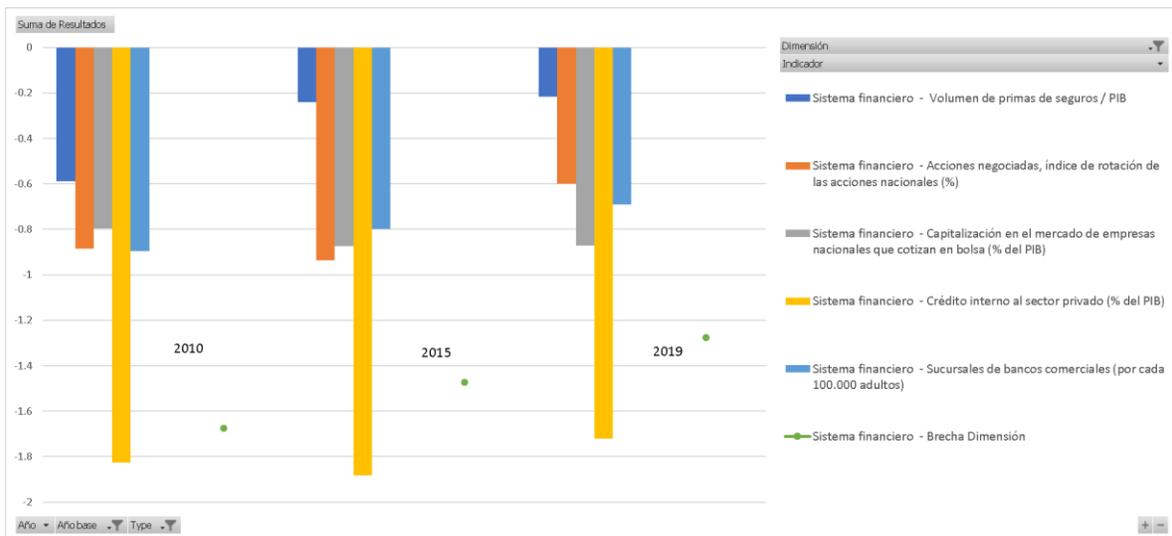
Fuente: Elaboración propia

INNOVACION



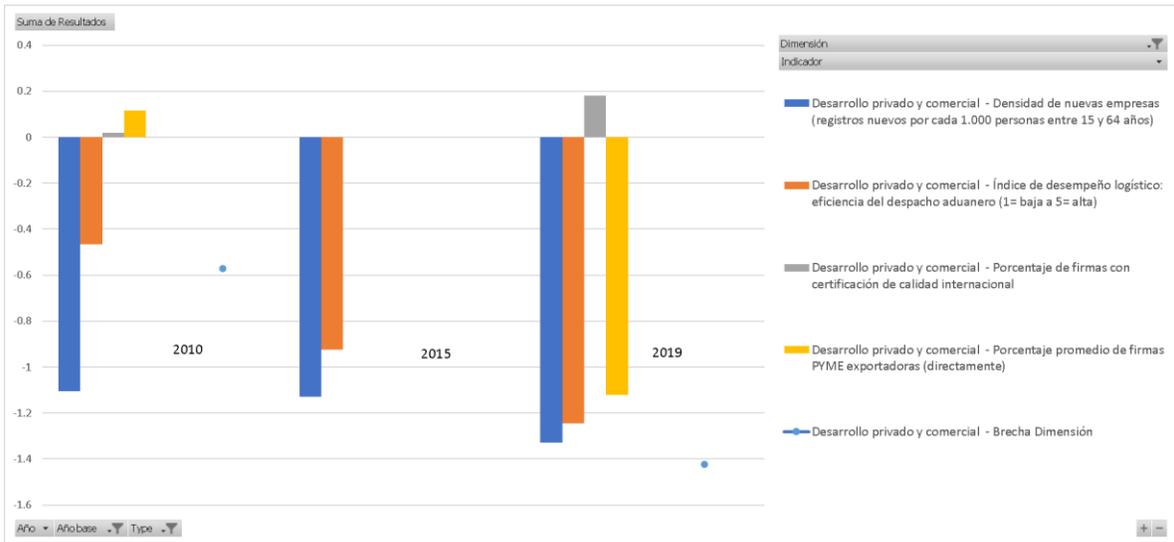
Fuente: Elaboración propia

FINANZAS



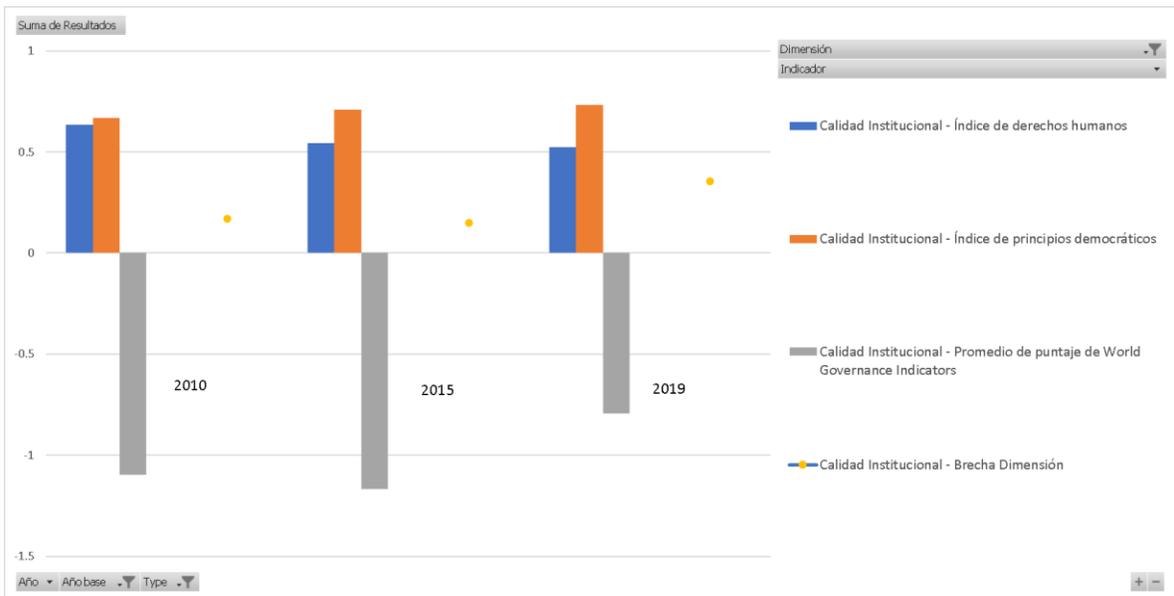
Fuente: Elaboración propia

DESARROLLO PRIVADO Y COMERCIAL



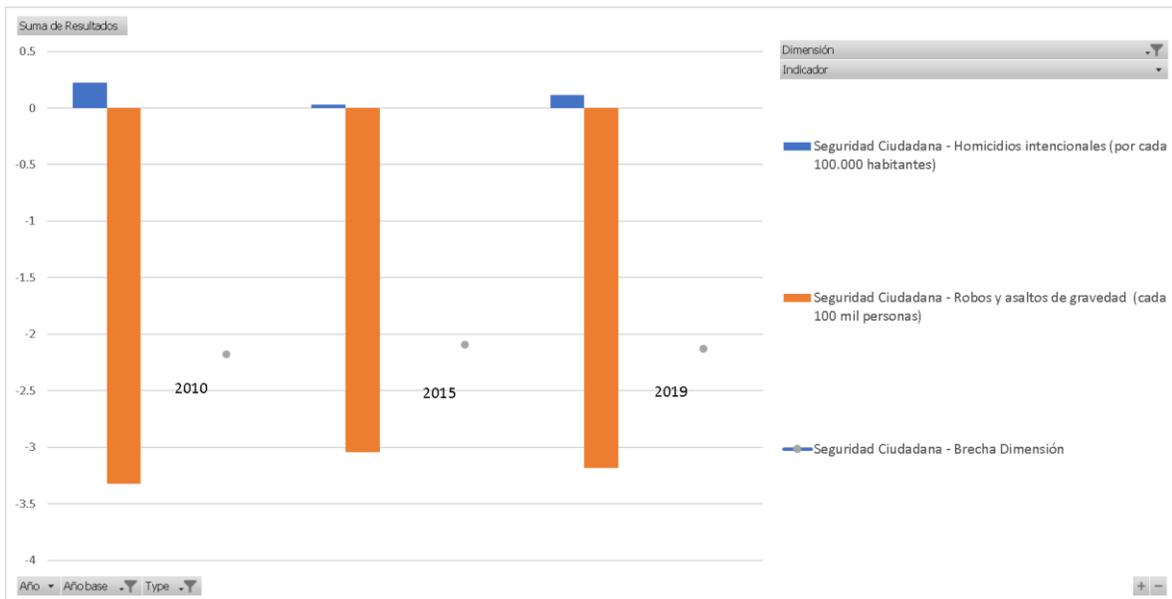
Fuente: Elaboración propia

CALIDAD INSTITUCIONAL



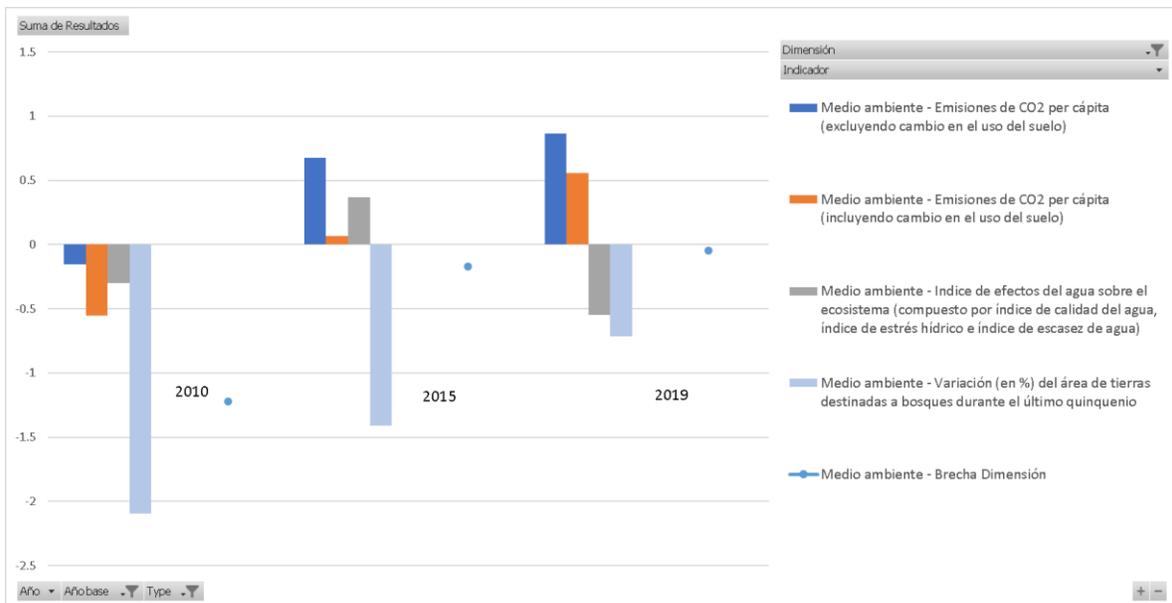
Fuente: Elaboración propia

SEGURIDAD CIUDADANA



Fuente: Elaboración propia

MEDIOAMBIENTE



Fuente: Elaboración propia