



 **realidad
económica**

Nº 369 • AÑO 55

1 de enero al 15 de febrero de 2025

ISSN 0325-1926

Páginas 51 a 82

DESARROLLO INTEGRAL ARGENTINO

Evolución de las brechas de desarrollo de la Argentina entre 2010 y 2019: ¿una nueva década perdida?*

Pablo Añes** y Andrés Niembro***

* Este artículo tiene su origen en la tesis de maestría en Desarrollo Humano de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO Argentina) realizada por Pablo Añes y con dirección y acompañamiento de Andrés Niembro. Se agradecen muy especialmente los comentarios y sugerencias de Analía Erbes, Andrés López y Andrés Wainer, jurada/os de dicha tesis.

** Licenciado en Economía por la Universidad de Buenos Aires (UBA) y Magíster en Desarrollo Humano por la FLACSO Argentina. Investigador en la Universidad Argentina de la Empresa (UADE), Lima 757 (C1073AAO), CABA, Argentina, paanes@uade.edu.ar.

*** Doctor en Economía por la Universidad Nacional del Sur (UNS) y magíster y licenciado en Economía por la UBA. Investigador en la Universidad Nacional de Río Negro (UNRN), Instituto de Estudios en Ciencia, Tecnología, Cultura y Desarrollo (CITECDE) y Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Villegas 360 (CP8400), San Carlos de Bariloche, Argentina, aniembro@unrn.edu.ar.

RECEPCIÓN DEL ARTÍCULO: julio de 2024

ACEPTACIÓN: septiembre de 2024



Resumen

Medir, cuantificar y analizar el nivel de desarrollo de un país desde una perspectiva multidimensional es una tarea compleja, ya que no hay definiciones, herramientas o criterios unívocos para ello. Este trabajo retoma el legado de estudios previos sobre brechas de desarrollo (en los años 2000) para realizar un diagnóstico de la situación y evolución de la Argentina durante el período 2010-2019. Con este propósito, se construye una amplia base internacional de datos, que abarca catorce dimensiones del desarrollo y tres años de corte (circa 2010, 2015 y 2019), aportando un ejercicio actualizado y dinámico de las brechas del desarrollo argentino. Estos años de análisis permiten no solo examinar la evolución de las brechas entre inicios y fines de la década, sino también dos subperíodos con distintos gobiernos nacionales y orientaciones políticas, que se traducen en dinámicas pendulares en diferentes áreas del desarrollo. Los resultados muestran que, así como puede hablarse de una nueva década perdida en términos macroeconómicos, también se trata de una década desperdiciada en el zigzagante sendero del desarrollo argentino.

Palabras clave: Brechas de desarrollo – Desarrollo económico – Desarrollo social – Desarrollo institucional – Desarrollo sostenible

Abstract

The Evolution of Argentina's Development Gaps Between 2010 and 2019: A New Lost Decade?

Measuring, quantifying, and analyzing a country's level of development from a multidimensional perspective is a complex task, as there are no universal definitions, tools, or criteria for doing so. This paper builds on the legacy of previous studies on development gaps (from the 2000s) to diagnose Argentina's situation and evolution during the 2010–2019 period. For this purpose, an extensive international database is constructed, covering fourteen dimensions of development and three reference years (circa 2010, 2015, and 2019), providing an updated and dynamic assessment of Argentina's development gaps. This period of analysis allows not only for an examination of the evolution of these gaps between the beginning and the end of the decade but also for an exploration of two sub-periods under different national governments and political orientations, reflected in pendulum-like dynamics across various areas of development. The results show that, just as one can speak of a new lost decade in macroeconomic terms, it also represents a wasted decade in the erratic path of Argentina's development.

Keywords: Development Gaps – Economic Development – Social Development – Institutional Development – Sustainable Development

Introducción

La pandemia de covid-19 marcó el inicio de una década que, incluso con los cambios que se intensificaron desde entonces, conserva muchas de las características de la anterior. ¿Podemos decir que la Argentina se estaba desarrollando o venía progresando en términos de desarrollo antes de semejante debacle? Al menos en materia de pobreza, deuda, crecimiento y buena parte de las macrovariables vinculadas, esto no era así. Por ello, autores como Wainer (2021) no dudan en hablar de una nueva década perdida. ¿Es posible ampliar esta afirmación a un campo que abarque más dimensiones del desarrollo que la evolución macroeconómica o el mero crecimiento económico? Esto es lo que se propone el siguiente trabajo.

Habiendo salido de la convertibilidad luego de la gran crisis de 2001-2002, la Argentina tuvo un importante proceso de crecimiento refrenado por la crisis internacional de 2008-2009. A partir de entonces, este proceso comenzó a mostrar sus límites y, desde 2011, el país no logró mantener la tendencia positiva previa 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: la idea de la década ganada versus la década desperdiciada (Kessler, 2014; Levy Yeyati, 2015; Gervasoni y Peruzzotti, 2016; Kulfas, 2016; Schorr, 2018; Niembro y Sarmiento, 2021). La experiencia política iniciada en 2015 empeoró el estado de situación, aumenta la inflación y se contrae una deuda exorbitante en moneda extranjera, no destinada precisamente a promover un proceso de desarrollo (Kulfas y Zack, 2018; Wainer, 2019; Santarcángelo y Padín, 2022). La pandemia, en este marco, significó otro duro golpe a una economía ya diezmada y, en los años que siguieron, no se lograron resolver (o se profundizaron) los problemas y cuellos de botella más acuciantes.

El panorama actual tampoco resulta muy alentador y no se vislumbra hacia dónde podría apuntar una nueva estrategia de desarrollo. La 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, vale la pena preguntarse: ¿cuáles son las áreas con déficits (o brechas negativas) más comprometedoras? y ¿cuáles son aquellas que, por el contrario, parecen mostrar mayores fortalezas o, por lo menos, presentan resultados en línea con otros países de ingresos similares?

El desarrollo, entendido como proceso de aumento del bienestar y de búsqueda de una mayor homogeneidad productiva y socioeconómica, contrasta con la noción de heterogeneidad estructural, la cual plantea la existencia de brechas entre países y dentro de estos, tanto en términos de desarrollo productivo como de equidad social (CEPAL, 2018a). 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 las distintas ponderaciones que cada uno pueda tener de ellas (Stiglitz, Sen y Fitoussi, 2009).

No obstante, hay cierto acuerdo respecto de que el desarrollo excede al mero crecimiento económico y que es necesario considerar otras múltiples dimensiones de este proceso. En efecto, organismos internacionales, como la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), han llevado a cabo diferentes estudios en América Latina con el propósito de identificar las brechas de desarrollo más acuciantes para direccionar estratégicamente las políticas y recursos (CEPAL, 2012; Tezanos Vázquez, 2012; López, Niembro y Ramos, 2013; Borensztein *et al.*, 2014; Pardo Beltrán, 2014; Kaldewei, 2016; Acevedo, Borensztein y Lennon, 2019; Gaudin y Noguez, 2020).

En este marco, el objetivo central del trabajo es realizar un diagnóstico de brechas de desarrollo de la Argentina a lo largo de la última década, contrastando además diferentes períodos de gobiernos nacionales (2010-2015 y 2015-2019). Sobre la base de una perspectiva multidimensional, se estiman las brechas que atraviesan diferentes dimensiones del desarrollo social (pobreza y marginalidad,

desigualdad, agua y saneamiento, salud, educación), del desarrollo económico (infraestructura de transporte y energía, tecnologías de la información y la comunicación (TIC) e innovación, sistema financiero, desarrollo privado y comercial), del desarrollo institucional (calidad institucional y seguridad ciudadana) y del desarrollo sustentable (medioambiente). En comparación con aportes previos en esta línea (que en general se han quedado en el análisis de los años 2000), el ejercicio no solo presenta datos y resultados actualizados, sino que incorpora algunas mejoras metodológicas, al igual que dimensiones e indicadores no incluidos en los anteriores cálculos de brechas.

En la siguiente sección, se repasan el marco teórico y los antecedentes en la temática, tanto a nivel regional como nacional y subnacional. Luego se detalla la metodología aplicada en este trabajo: criterios estadísticos seleccionados, indicadores y dimensiones elegidas y los 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, se ofrece una mirada y discusión integral de los resultados, de modo de complementar el ejercicio de diagnóstico con algunas reflexiones generales de política.

Marco conceptual y antecedentes

Distintos trabajos han enfatizado que tanto la concentración del ingreso como la del capital demandan la separación del crecimiento económico del concepto de desarrollo, entendiendo este como un aumento del bienestar concomitante con una mayor homogeneidad productiva y socioeconómica (Cimoli, 2005; Chena, 2009; CEPAL, 2018a; Gaudin y Noguez, 2020). Aunque la medición del desarrollo de un país no presenta métodos o indicadores unívocos, no se debiera hacer sin contemplar al menos algunas de sus múltiples facetas, las cuales exceden a la mera evolución de la cantidad de bienes y servicios producidos. Desde una perspectiva más amplia, 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, en que aparecen 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 medioambiente, entre tantas otras dimensiones (Stiglitz *et al.*, 2009; CEPAL, 2012).

La idea del diagnóstico de brechas de desarrollo (DBD) se ha inspirado en la metodología para el diagnóstico del crecimiento popularizada a partir de Hausmann, Rodrik y Velasco (2005),¹ 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 impacto sobre el desarrollo (Gaudin y Noguez, 2020).

Según la CEPAL (2016a), el DBD incluye diferentes fases analíticas entre las que se pueden 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 a identificar, evaluar y priorizar los diferentes obstáculos al establecer bases para una agenda de políticas públicas (CEPAL, 2012; Tezanos Vázquez, 2012; López, Niembro y Ramos, 2013; Borensztein *et al.*, 2014; Pardo Beltrán, 2014; Kaldewei, 2016; Acevedo, Borensztein y Lennon, 2019; Gaudin y Noguez, 2020).

Para el caso argentino, son pocos los estudios que han realizado un análisis integral y completo respecto del estado del país, siendo los trabajos de López, Niembro y Ramos (2013, 2014) los que analizaron más profundamente cada una de las aristas del desarrollo nacional hacia fines de los años 2000. A nivel subnacional, Niembro (2015) y Niembro y Sarmiento (2021) buscaron aportar una mirada multidimensional de las brechas provinciales en distintos momentos (2000 versus 2009 y todo el período 2003-2013). En este mismo dominio, también hay que destacar los aportes de otros estudios que analizan las brechas de

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, Rozemberg y Lotitto, 2014; Gay, 2022).

desarrollo de algunas provincias argentinas en particular (CEPAL, 2016b, 2017, 2018b, 2019; Amar y Álvarez, 2023).

En un plano más internacional, Acevedo, Borensztein y Lennon (2019) comparan distintas regiones, obteniendo las brechas a partir del promedio simple de los países de cada región. Sus resultados marcan que tanto la infraestructura de transporte como el desarrollo educativo (centralmente por la calidad) sobresalen por grandes déficits en todas las regiones latinoamericanas (Andina, Caribe, Centroamérica y Cono Sur) respecto a otras zonas del mundo. Asimismo, otras áreas con brechas negativas son el gasto en investigación y desarrollo y la proporción de exportaciones de alta tecnología. La adopción digital es un espacio de gran retraso y, de manera similar, el desarrollo financiero está atrasado en toda América Latina.

En línea con estos resultados, Gaudin y Noguez (2020) concluyen que los países de América Latina se caracterizan 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, África del Norte y África Subsahariana. Asimismo, ratifican que la región se posiciona como la más desigual del mundo, ahondándose esto al analizar las disparidades territoriales.

Volviendo al caso particular de la Argentina, López, Niembro y Ramos (2013, 2014) establecen que, hacia fines de los años 2000, 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 la educación, esfuerzos y resultados de I+D, sector energético, pobreza y TIC (excluyendo el acceso a celulares). Los resultados y conclusiones de Borensztein *et al.* (2014) coinciden en gran medida con los recién expuestos, se muestra para la Argentina déficits en pobreza, educación, transporte y energía, in-

novación y mercados financieros, con la mayor brecha negativa en calidad institucional y seguridad ciudadana.

En definitiva, podemos señalar que la bibliografía sobre brechas de desarrollo 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 e internacional como nacional y subnacional. La mayoría de estos trabajos consiste en investigaciones de tipo explicativas, descriptivas o exploratorias, a partir de la recolección y análisis de múltiples indicadores. Asimismo, en general se 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 o estándar sobre la base del ingreso relativo de cada país (ver también OCDE, 2019). En palabras de López, Niembro y Ramos (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.

Datos y metodología

Los trabajos de López, Niembro y Ramos (2013, 2014) y Borensztein *et al.* (2014)² constituyen las principales referencias para el tipo de ejercicio que aquí se desarrolla. No obstante, el presente estudio 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 y no solo la foto de un momento en particular.

² Existe una versión previa e inédita (Borensztein *et al.*, 2010), que sirvió de base para el desarrollo del primer trabajo de López, Niembro y Ramos (2013).

Como recién se mencionó, 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. 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, Niembro y Ramos, 2013, 2014). Vale destacar que un procedimiento similar también es aplicado en el informe de la OCDE (2019: 75) para América Latina.

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. Las mayores restricciones a la hora de buscar y seleccionar las variables a emplear vienen dadas por la disponibilidad de información para la Argentina y un número *razonable* de otros países 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 se hallaron datos del año en estudio se intentó suplir por el año siguiente o el anterior, promediando ambos valores cuando los dos estaban disponibles. Para cubrir la falta de información para 2019 (en muchas series, el último año disponible), se decidió extraordinariamente incorporar el año 2017, en caso de ausencia de valores para 2018 o cuando ayudaba a engrosar la cantidad de países con información, estrategia a la que se apeló en diez de los sesenta y dos indicadores utilizados. Aunque en algunos pocos casos estaban disponibles, se decidió no utilizar datos de 2020 (y eventualmente 2021) debido al sesgo que la pandemia podía introducir en el análisis.

En cuanto a la cantidad de países con información disponible, se adoptó el criterio de contar con datos de, al menos, un cuarto de la totalidad de países

existentes (es decir, de cuarenta y nueve países como mínimo). Esto llevó a desechar dos indicadores originalmente contemplados³ y, además, debieron excluirse dos de los indicadores en la dimensión de desarrollo privado y comercial para el año 2015, por lo que este campo solo será comparable entre los años extremos (2010 y 2019).

Si bien no se han registrado controversias en la bibliografía revisada respecto de los indicadores a escoger para el análisis, hemos intentado mejorar el ejercicio incorporando nuevas variables disponibles, respecto de las utilizadas anteriormente por López, Niembro y Ramos (2013, 2014) y Borensztein *et al.* (2014) (ver cuadro 1). Como contrapartida, no hemos podido recurrir a algunos indicadores y fuentes de 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, Niembro y Ramos (2013, 2014): salud, transporte, energía, finanzas y medioambiente. Las principales innovaciones respecto a los trabajos previos consisten en: 1) complejizar la medición de la pobreza y marginalidad, considerando medidas de incidencia, profundidad y severidad; 2) incorporar la dimensión de desigualdad como arista aparte del desarrollo social (antes englobada con pobreza); 3) separar la dimensión de seguridad ciudadana (considerando la cantidad de homicidios intencionales y los robos y asaltos) y la de calidad institucional y 4) en el caso del desarrollo institucional, además de los usuales índices (internacionales) de gobernanza, sumar indicadores de democracia y derechos humanos. También incorporamos algunos nuevos indicadores en diversas dimensiones, ya sea para contemplar la cuestión desde ángulos complementarios (por ejemplo, en TIC, la velocidad de banda ancha y no solo el nivel de disponibilidad del servicio), o bien para suplementar indicadores utilizados en otros estudios que ya no estaban disponibles o no cumplían con los criterios establecidos (por ejemplo, en el acceso a agua potable).

³ Hacemos referencia a: toneladas de residuos municipales reciclados (en la dimensión de medioambiente) y prevalencia de inseguridad alimentaria en hogares (en pobreza y marginalidad).

Como es natural, en este tipo de ejercicios, y en particular por los cambios incrementales a partir de estudios previos, pueden haber quedado dimensiones o indicadores sin considerar. Futuros trabajos podrían apuntar a incluirlos y seguir ampliando el espectro de los campos del desarrollo analizados.

Metodología 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 PPP), aplicando una relación no lineal, polinómica de segundo grado, entre dichas variables.⁴ Si bien Borensztein *et al.* (2014) utilizan tanto una regresión lineal como no lineal en la operación, en este último caso siempre lo hacen estimando un polinomio de grado dos. En este trabajo, por simplicidad y homogeneidad metodológica, coincidimos con López, Niembro y Ramos (2013, 2014) al preferir el empleo de esta última forma funcional en todos los cálculos, porque permite captar no linealidades y, en cierta medida, también incluye la relación lineal como posibilidad (como se ve en el gráfico 1).

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 la Argentina para el porcentaje de población con facilidades sanitarias mejoradas.

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),

⁴ Para interiorizarse sobre modelos de regresión no lineales, véase Gujarati (2003).

Cuadro 1.

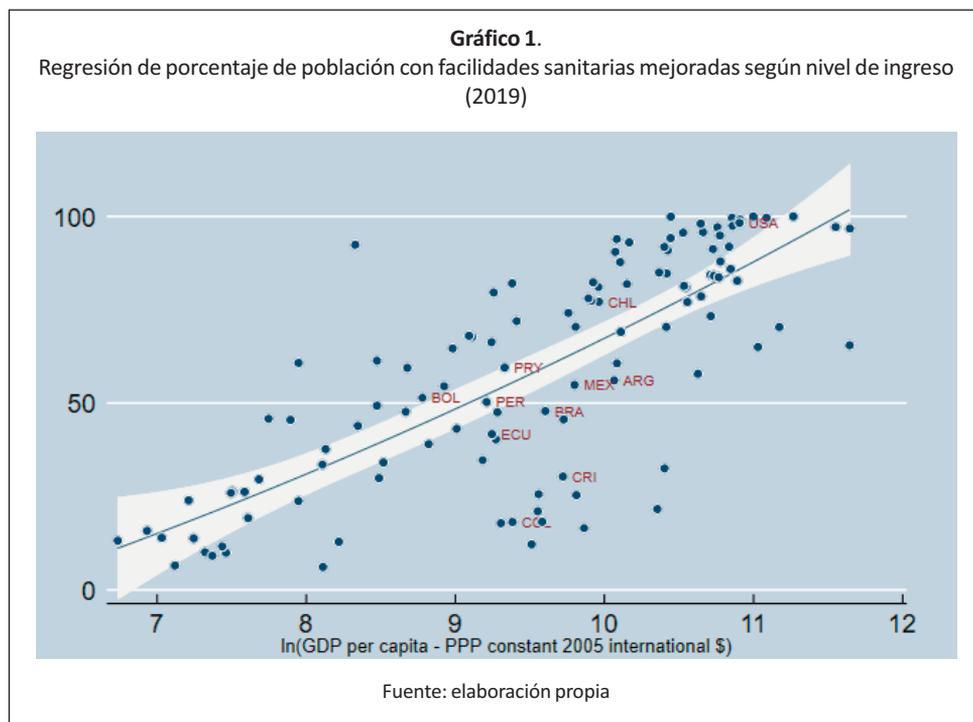
Ámbitos del desarrollo, dimensiones e indicadores utilizados en el ejercicio de diagnóstico

Ámbito	Dimensión	Indicador	Fuente
Desarrollo social	Pobreza y marginalidad	Pobreza según ingresos de USD1.90 (PPP) por día (% de la población)	World Development Indicators (World Bank)
		Brecha de pobreza a USD1.90 (PPP) por día (%)	World Development Indicators (World Bank)
		Tasa de trabajadores pobres (% ocupados con menos de USD1.90 por día)	Organización Internacional del Trabajo (OIT)
		Prevalencia de desnutrición (% de la población)	Food and Agriculture Organization (FAO)
	Agua y saneamiento	Tasa de muertes por falta de acceso a fuentes mejoradas de agua potable	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 (OMS)
		Esperanza de vida al nacer (ambos sexos) en años	Organización Mundial de la Salud (OMS)
		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 habitantes	Organización Mundial de la Salud (OMS)
	Educación	Puntuación media del desempeño estudiantil en la prueba de lectura	Pruebas PISA (OECD)
		Puntuación media del desempeño estudiantil en la prueba de ciencias	Pruebas PISA (OECD)
		Puntuación media del desempeño estudiantil en la prueba de matemática	Pruebas 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	
Desigualdad	Tasa bruta de matriculación en educación terciaria	UNESCO	
	Pérdida en el índice de desarrollo humano debido a la desigualdad	Informe sobre Desarrollo Humano (PNUD)	
	Participación en el ingreso del 20% peor remunerado de la población	Development Research Group (World Bank)	
Desarrollo económico	Infraestructura de transporte	Índice de desigualdad de género	Informe sobre Desarrollo Humano (PNUD)
		Kilómetros de vías férreas / superficie de tierras de cultivo (productivas)	World Development Indicators (World Bank)
		Mortalidad por accidentes de tránsito (cada 100.000 habitantes)	Organización Mundial de la Salud (OMS)
		Calidad de la infraestructura relacionada con el comercio y el transporte	Logistics Performance Index (World Bank)
	Infraestructura energética	Índice de conectividad de carga marítima	UNCTAD
		Tasa de electrificación	Informe sobre Desarrollo Humano (PNUD)
	Tecnologías de la información y las comunicaciones (TICs)	Capacidad instalada en electricidad (Kilowatts per cápita)	US Energy Information Administration
		Consumo de energía eléctrica per cápita	World Development Indicators (World Bank)
		Conexiones a internet cada 100 habitantes	International Telecommunication Union (ITU)
		Usuarios de banda ancha cada 100 habitantes	International Telecommunication Union (ITU)
		Velocidad promedio de banda ancha	International Telecommunication Union (ITU)
	Innovación tecnológica	Abonados a telefonía celular cada 100 habitantes	Millennium Development Goal Indicators (UN)
		Porcentaje de inversión en I+D	UNESCO
		Solicitudes de patentes de residentes cada millón de habitantes	Organización Mundial de la Propiedad Intelectual
		Investigadores dedicados a I+D cada millón de habitantes	UNESCO
	Sistema financiero	Artículos en publicaciones científicas y técnicas	Science and Engineering Indicators (NSF)
		Exportaciones de alta tecnología (% de exportaciones de manufacturas)	World Development Indicators (World Bank)
		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
	Desarrollo privado y comercial	Volumen de primas de seguros / PIB	Financial Development and Structure Database
		Eficiencia en carga de procedimientos aduaneros	Logistics Performance Index (World Bank)
		Porcentaje de firmas PYME exportadoras	Enterprise Surveys (World Bank)
		Porcentaje de firmas certificadas	World Development Indicators
Desarrollo institucional	Densidad de nuevas empresas	Enterprise Surveys Indicators Data (World Bank)	
	Índice de democracia electoral	V-Dem institute (v13)	
	Calidad institucional	Indicadores de gobernanza (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)
Desarrollo sustentable	Medio ambiente	Índice de derechos humanos	V-Dem institute (v13)
		Homicidios intencionales cada 100.000 habitantes	World Development Indicators (World Bank)
		Robos y asaltos de gravedad cada 100.000 habitantes	United Nations Office on Drugs and Crime
Medio ambiente	Emissiones de CO2 per cápita (excluyendo cambio en el uso del suelo)	World Development Indicators (World Bank)	
	Emissiones 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 (FAO)	
	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 (University of Yale)	

Nota: en blanco: variables utilizadas originalmente por Borensztein et al. (2010);⁵ en azul: variables incorporadas por López, Niembro y Ramos (2013); en rojo: variables incorporadas en este trabajo.

Fuente: elaboración propia

⁵ Como se mencionó, se trata de la primera versión (inédita) sobre la que se basaron los trabajos de López, Niembro y Ramos (2013, 2014) y que luego fue publicada por el BID en 2014.



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 en el primer paso, puesto que estas representan unidades heterogéneas, de forma tal de llegar a una medida 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:

$$\text{BRECHA estandarizada}_1 = [(\text{BRECHA}_1 - \text{BRECHA media}) / \text{BRECHA ds}]$$

Siendo *BRECHA* el resultado 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, se divide por el desvío estándar.

Finalmente, la tercera fase implica la agregación de las brechas estandarizadas de cada indicador en brechas sintéticas para las distintas áreas o dimensiones 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 a partir del promedio simple de las brechas estandarizadas de los indicadores individuales. Complementariamente, para dar mayor robustez, al igual que Borensztein *et al.* (2014), apelamos 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 correlacionados.⁶ Para definir cuántos componentes retener, seguimos el tradicional criterio de Kaiser (1960), el cual consiste en quedarse con todos aquellos componentes principales cuyos autovalores sean mayores a 1.⁷

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

Con el fin de robustecer y validar los resultados alcanzados, realizamos una serie de cálculos alternativos (respecto a los trabajos previos), aprovechando el

⁶ 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.

⁷ 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 en los que debamos considerar más de un componente principal, seguimos el criterio utilizado en López, Niembro y Ramos (2013) y los combinamos en una única medida, ponderando según la proporción de la varianza total que explica cada componente.

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 el 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, ya que año 2015 con producto 2010 se obtuvo en el 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. En lo operativo, el análisis de la evolución de las brechas en los períodos gubernamentales se traduce en evaluar cada período en función de su año inicial (2010 para el primero y 2015 para el segundo), lo que podríamos acercar a la idea de evaluar cada gestión de gobierno por lo que recibe (en la comparativa internacional) en términos de ingreso relativo.

Resultados

Una mirada general de (la consistencia de) las brechas

Como recién se detalló, para analizar la robustez de los resultados se realizaron cálculos alternativos cambiando la forma de agregación de las brechas individuales y/o el año base (de PBI) utilizado. Antes de pasar al análisis particular, 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 tres años son muy cercanos entre sí.

El cuadro 2 ofrece una mirada panorámica de los distintos resultados obtenidos, en el que 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: 1) mejoras importantes en medioambiente (última columna); 2) continuidades en los resultados, positivos en caso de calidad institucional, y negativos en seguridad ciudadana (anteúltima y antepenúltima columnas); 3) un panorama más bien pobre en lo que es el centro de la tabla, en el que se exhiben los campos del desarrollo económico, con la excepción de las TIC que aparecen con resultados favorables (brecha positiva) y 4) una diversidad de situaciones y dinámicas (en las que iremos profundizando) en los distintos campos del desarrollo social.

Evolución de las brechas en la década

66

En el gráfico 2 se pueden apreciar los resultados centrales sobre la evolución entre puntas de las brechas de la década.⁸ Empezando por las dimensiones del desarrollo social, los resultados fueron dispares: mientras hubo mejoras importantes

⁸ Nos inclinamos por los resultados obtenidos por el método de componentes principales que define sus ponderadores (de forma homogénea) teniendo como insumos las brechas de todos los indicadores calculados en los tres años (tomando el producto de 2010 en PPP como base común).

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.

La situación del campo educativo puede llamar la atención respecto del sentido común sobre los problemas que atraviesa el área, aunque una mirada más fina de las brechas por indicador 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).⁹ En la dimensión de desigualdad, el peor panorama se debe centralmente 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 marcada brecha negativa en todo el período.

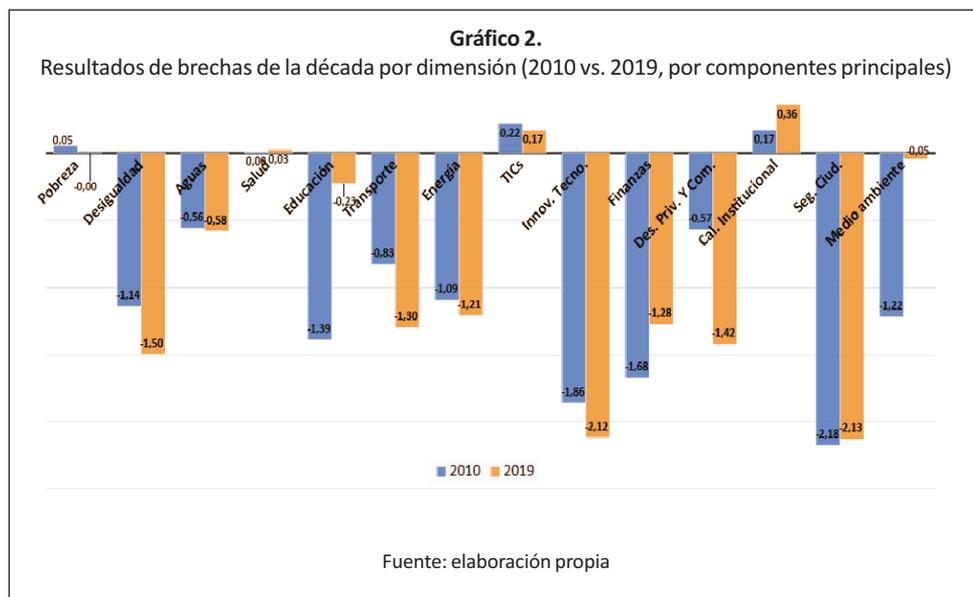
Los resultados vinculados a lo que denominamos como desarrollo económico muestran una mayor cantidad de dimensiones en retroceso y apenas una mejora o recorte en la brecha negativa de desarrollo financiero. Los mayores agravamientos de las brechas negativas se verifican en el desarrollo privado y comercial y en el área de transporte, seguidos por innovación tecnológica. En energía y TIC 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.

⁹ La versión completa de la tesis incluye una serie de anexos con mayores detalles sobre los datos y las variables utilizadas y, en particular, sobre las brechas para cada indicador puntual. Por razones de espacio, estos anexos no se incluyen aquí, pero se puede solicitar la tesis a los autores, o bien consultarla en el sitio web de FLACSO Argentina: <https://desarrollohumano.flacso.org.ar/tesis-de-maestria-en-desarrollo-humano/>.

Cuadro 2.
Resultados de la totalidad de los cálculos realizados (2010, 2015 y 2019)

Brecha según año, año base (si hay, en paréntesis) y método	2010										2015										2019																					
	Pobreza	Desigualdad	Agua y saneamiento	Salud	Educación	Transporte	Energía	TIC	Innovación tecnológica	Finanzas	Desarrollo privado y comercial	Calidad institucional	Seguridad	Medioambiente	Pobreza	Desigualdad	Agua y saneamiento	Salud	Educación	Transporte	Energía	TIC	Innovación tecnológica	Finanzas	Desarrollo privado y comercial	Calidad institucional	Seguridad	Medioambiente	Pobreza	Desigualdad	Agua y saneamiento	Salud	Educación	Transporte	Energía	TIC	Innovación tecnológica	Finanzas	Desarrollo privado y comercial	Calidad institucional	Seguridad	Medioambiente
1.1 Brecha promedio	0,065	-0,088	-0,321	0,063	-0,616	-0,437	-0,591	-0,095	-0,628	-0,998	-0,359	0,088	-1,551	-0,776	0,059	-0,518	-0,368	0,115	-0,419	-0,551	-0,410	0,252	-0,500	-0,911	-0,984	0,061	-1,509	-0,087	-0,028	-0,663	-0,252	0,173	-0,079	-0,554	-0,416	0,318	-0,609	-0,736	-0,703	0,255	-1,541	0,051
1.1 Brecha AC3 individual	0,160	-1,323	-0,518	0,065	-2,028	-0,758	-1,200	-0,020	-1,550	-1,462	-0,504	0,211	-2,144	-0,835	-0,055	-1,023	-0,573	0,149	-0,905	-1,043	-0,849	0,383	-1,142	-1,970	-1,401	0,202	-2,146	-0,420	-0,055	-1,264	-0,370	0,251	-0,084	-1,109	-0,800	0,787	-1,606	-1,183	0,165	0,532	-2,047	0,032
1.2 Brecha AC3 conjunto	0,016	-1,140	-0,523	-0,010	-1,435	-0,833	-1,099	0,219	-1,873	-1,664	-0,480	0,168	-2,170	-1,221	0,025	-0,883	-0,561	0,157	-0,654	-0,990	-0,839	0,401	-1,505	-1,389	-1,431	0,205	-2,086	-0,189	-0,094	-1,221	-0,398	0,256	0,057	-1,103	-0,815	0,435	-1,739	-1,132	-1,126	0,531	-2,133	0,021
2.1 Brecha promedio (2010)	0,065	-0,576	-0,419	0,064	-0,472	-0,605	-0,490	0,176	-0,550	-0,947	-1,061	0,028	-1,507	-0,074	0,065	-0,576	-0,419	0,064	-0,472	-0,605	-0,490	0,176	-0,550	-0,947	-1,061	0,028	-1,507	-0,074	-0,180	-1,008	-0,560	0,051	-0,345	-1,291	-1,182	0,355	-1,896	-1,284	-1,258	0,359	-2,060	0,050
2.1 Brecha AC3 indiv. (2010)	0,044	-1,160	-0,656	0,045	-0,837	-1,127	-0,969	0,271	-1,654	-2,086	-1,473	0,151	-2,145	-0,394	0,044	-1,160	-0,656	0,045	-0,837	-1,127	-0,969	0,271	-1,654	-2,086	-1,473	0,151	-2,145	-0,394	-0,001	-1,499	-0,582	0,025	-0,227	-1,300	-1,211	0,169	-2,119	-1,277	-1,424	0,356	-2,130	-0,048
3.1 Brecha promedio (2015)	0,004	-0,765	-0,299	0,109	-0,170	-0,625	-0,549	0,211	-0,710	-0,787	-0,833	0,190	-1,527	0,038	0,004	-0,765	-0,299	0,109	-0,170	-0,625	-0,549	0,211	-0,710	-0,787	-0,833	0,190	-1,527	0,038	0,004	-0,765	-0,299	0,109	-0,170	-0,625	-0,549	0,211	-0,710	-0,787	-0,833	0,190	-1,527	0,038
3.1 Brecha AC3 indiv. (2015)	-0,166	-1,460	-0,471	0,153	-0,188	-1,161	-1,084	0,488	-1,717	-1,188	-0,739	0,418	-2,047	0,135	-0,166	-1,460	-0,471	0,153	-0,188	-1,161	-1,084	0,488	-1,717	-1,188	-0,739	0,418	-2,047	0,135	-0,166	-1,460	-0,471	0,153	-0,188	-1,161	-1,084	0,488	-1,717	-1,188	-0,739	0,418	-2,047	0,135

Fuente: elaboración propia



Las mejoras en lo financiero se ven explicadas 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 PyME 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 desfavorable 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 TIC, 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, siendo además 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.

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. Esto último se debe básicamente 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 y en campo positivo durante toda la década.

Por último, el desarrollo sustentable exhibió importantes avances, compartiendo la mejor performance junto con los logros de educación (cuadro 3). Las mejoras se ven reflejadas en reducción de la emisión de CO2 y un recorte en la brecha negativa por variación del área boscosa.

Cuadro 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	-0,468
Infraestructura energética	-0,1174
TICs	-0,0487
Innovación tecnológica	-0,257
Sistema financiero	0,3982
Desarrollo privado y comercial	-0,8529
Calidad institucional	0,1852
Seguridad ciudadana	0,049
Medioambiente	1,1728

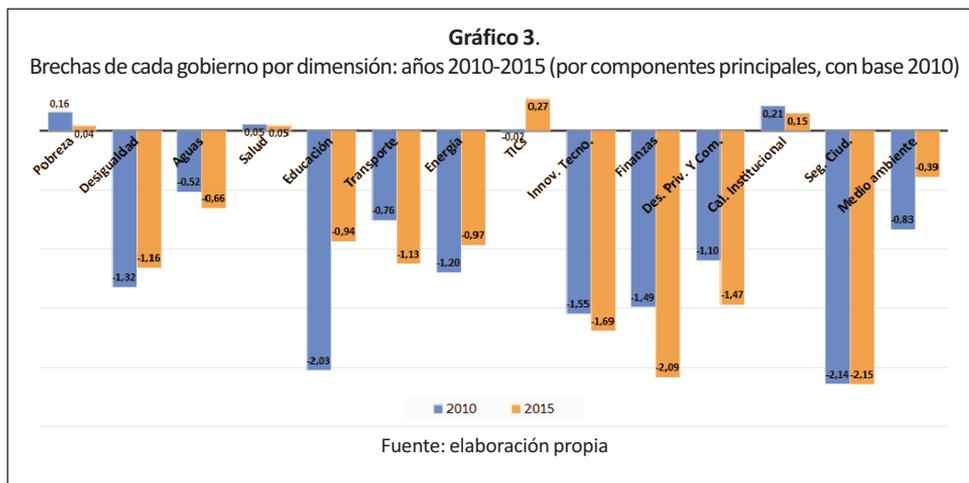
Fuente: elaboración propia

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 los de Borensztein *et al.* (2014) y López, Niembro y Ramos (2013, 2014) observamos algunas divergencias. En buena parte, estas diferencias 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, Niembro y Ramos (2013, 2014), 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.

Las brechas por período de gobierno

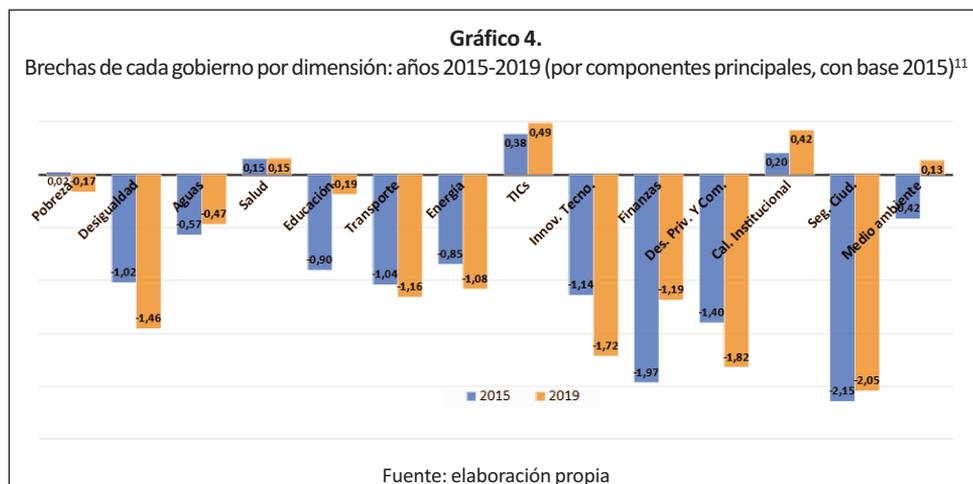
En este apartado se busca interpretar la evolución de las brechas dentro de cada período gubernamental, conforme a los ingresos (y punto de comparación internacional) que cada uno de los gobiernos recibió al comienzo de su mandato. Para esto, se toma como año base de PBI el inicio de cada gobierno (el punto 3 señalado en la metodología), en que 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 3 se puede apreciar el cambio en las brechas para el período 2010-2015. En el plano de las brechas positivas, solo se observa una mejora en TIC durante 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 (explicado 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 TIC), estas se agravan en el quinquenio, principalmente en materia de desarrollo financiero, privado-comercial¹⁰ y transporte. Únicamente se aprecia una leve mejora (siempre en el plano negativo) en el campo de la energía.

¹⁰ Cabe mencionar que aquí solo se hace referencia a dos de los cuatro indicadores del área. Dada la carencia de información para 2015, decidimos quitar dos indicadores (PyME exportadoras y empresas certificadas), con el fin de hacer comparables ambos años, 2010 y 2019, con el año 2015.



Los resultados del período gubernamental siguiente (2015-2019) se reflejan en el gráfico 4 y las diferencias entre las evoluciones en ambos gobiernos se muestran en el cuadro 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 en 2019. No obstante, a diferencia del (leve recorte del) período anterior, la desigualdad se agrava notoriamente. Mientras que en educación se sostiene el proceso de mejora y achicamiento de la brecha negativa y algo similar ocurre en materia de ambiente, en que 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).

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

¹¹ Nótese que los resultados de este gráfico tienen valores levemente distintos al anterior, debido a que se ha modificado el año base.

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 TIC 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.

Como se puede observar en el cuadro 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, siendo ejemplos elocuentes los casos de desigualdad y finanzas.

Cuadro 4.
Evolución durante los períodos 2010-2015 y 2015-2019 (por componentes principales, con 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	-0,369	-0,1178
Infraestructura energética	0,2304	-0,2353
TIC	0,2915	0,105
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	-0,002	0,0991
Medioambiente	0,4413	0,5546

Fuente: elaboración propia

Discusión y reflexiones finales

Como ya han anticipado estudios previos para fines de los años 2000, alrededor del año 2010 la situación de la Argentina mostraba importantes déficits en diferentes dimensiones: desigualdad, educación, energía, innovación tecnológica, finanzas, seguridad ciudadana y medioambiente. 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, TIC y medioambiente.

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

En favor del primer período, son claros 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 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.

Dicho esto, también es necesario tener cierta cautela al relacionar las políticas o acciones de cada gobierno y (el *timing* de) los resultados cosechados dentro de cada período gubernamental. En algunas áreas, de características más estructurales o que solo responden a cambios en el mediano y largo plazo, es probable que algunas intervenciones puedan dar frutos en futuros períodos y siempre y cuando se sostengan en el tiempo. En otros campos, con más rápida respuesta a políticas coyunturales o de corto plazo y sostenidas por determinadas alianzas político, económicas y sociales que atraviesan a cada gobierno, resulta más factible que se

puedan identificar modificaciones en pocos años. El caso del sistema financiero es un buen ejemplo de ello (Allami y Cibils, 2021).

Respecto a las dimensiones estructurales, 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, Dondo, Civitaresi, 2016). En este sentido, resulta interesante que, en aquellas dimensiones en las que 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) o el escaso impacto que ha tenido lo actuado en diferentes consejos federales.

Como vimos, los resultados de ambos gobiernos mostraron avances y retrocesos en distintas dimensiones, pero en términos generales se aprecia un avance tenue o de 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 en su interior (como la tensión entre inclusión y calidad educativa).

Al final de la década, el diagnóstico de las brechas para la Argentina 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, apuntalando 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 en que 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 la Argentina muestra resultados o brechas (levemente) satisfactorios, pero en los que también se pueden aplicar políticas puntuales para mejorar aún más el panorama. En salud, por citar un caso, hay mucho margen de mejora en la tasa de mortalidad materna. Por su parte, en TIC podría avanzarse en lo que hace al 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 dar continuidad a los avances de esta dimensión en la última década.

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, Niembro y Ramos (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”. Profundizar en dichas relaciones es un punto interesante para futuros trabajos.

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

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 (falta de) 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 en lo macro.

La situación del país, dijimos, exhibe serias dificultades. Tan cierto como eso es que la 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 también sus 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 algunas de las dimensiones a revisar.

Bibliografía

- Acevedo, M. C.; Borensztein, E. y Lennon, J. (2019). *Development Gaps: Methodological Innovations and Inclusion of Private Sector Indicators*. 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: Red Mercosur de Investigaciones Económicas.
- Allami, C. y Cibils, A. (2021). “La evolución del sector bancario durante el gobierno de Cambiemos”. *Realidad Económica*, vol. 51, n° 338, 37-58.
- Amar, A. y Álvarez, V. (2023). *Las brechas estructurales de desarrollo en la provincia de Chaco: actualización y revisión*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Borensztein, E.; Miller, S.; Sánchez, G. y Valenzuela, P. (2014). *Development Diagnostics for the Southern Cone*. 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*. Buenos Aires: Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC).
- Chena, P. (2009). “Heterogeneidad estructural y distribución del ingreso: una aproximación teórica a esta relación desde diferentes teorías económicas”. Presentado en el *IX Congreso Nacional de Estudios del Trabajo*. Asociación Argentina de Especialistas en Estudios del Trabajo (ASET) y Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires. Argentina
- 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). Washington, DC: Inter-American Development Bank.
- Cimoli, M. (ed.) (2005). *Heterogeneidad estructural, asimetrías tecnológicas y crecimiento en América Latina*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2012). *Middle-income countries: a structural gap approach*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.

- ____ (2016a). *El enfoque de brechas estructurales: análisis del caso de Costa Rica*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- ____ (2016b). *El enfoque de brechas estructurales de desarrollo y los objetivos de desarrollo sostenible aplicados al análisis de las provincias argentinas: documento metodológico*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- ____ (2017). *Territorio y desarrollo en la Argentina: las brechas estructurales de desarrollo en la provincia de Chaco*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- ____ (2018a). *La ineficiencia de la desigualdad*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- ____ (2018b). *Territorio y desarrollo en la Argentina: las brechas estructurales de desarrollo en la provincia de Formosa*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- ____ (2019). *Territorio y desarrollo en la Argentina: las brechas estructurales de desarrollo en la provincia de Buenos Aires*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- ____ (2020). *América Latina y el Caribe ante la pandemia de covid-19: efectos económicos y sociales*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Gaudin, Y. y Noguez, R. (2020). *Brechas estructurales en América Latina y el Caribe. Una perspectiva conceptual-metodológica*. Santiago de Chile: CEPAL/Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola.
- Gay, A. (2022). *Diagnóstico del crecimiento en Argentina*. Córdoba, Argentina: UNC. Disponible en: https://www.eco.unc.edu.ar/files/ief/workshops/Presentaci%C3%B3n_2022/Gay_Diagno%CC%81stico_del_crecimiento_ARG.pdf.
- 80
- Gervasoni, C. y Peruzzotti, E. (eds.) (2016). *¿Década ganada? Evaluando el legado del kirchnerismo*. Buenos Aires: Debate.
- Gujarati, D. (2013). *Econometría*. México, DF: McGraw-Hill.
- Hausmann, R.; Rodrik, D. y Velasco, A. (2005). *Growth diagnostics*. Estados Unidos: John F. Kennedy School of Government, Harvard University.

- Kaiser, H. F. (1960). "The application of electronic computers to factor analysis". *Educational and Psychological Measurement*, vol. 20, 141-51.
- Kaldewei, C. (2016). *Las brechas estructurales en los países de renta media: Consideraciones para un diagnóstico a nivel de país*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Kessler, G. (2014). *Controversias sobre la desigualdad: Argentina, 2003-2013*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Kulfas, M. (2016). *Los tres kirchnerismos: una historia de la economía argentina, 2003-2015*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Kulfas, M. y Zack G. (2018). *Pensar la economía argentina. Por una macroeconomía compatible con el desarrollo*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Levy Yeyati, E. (2015). *Porvenir: caminos al desarrollo argentino*. Buenos Aires: Sudamericana.
- López, A.; Niembro, A. y Ramos, D. (2013). *Diagnóstico de desarrollo para Argentina*. Argentina: Centro de Investigaciones para la Transformación (CENIT).
- ____ (2014). "Diagnóstico de (brechas de) desarrollo para Argentina: en estado crítico a fines de los 2000". *Revista de Economía Política de Buenos Aires*, vol. 13, 9-26.
- Niembro, A. (2015). Las brechas territoriales del desarrollo argentino: un balance (crítico) de los años 2000. *Desarrollo Económico*, vol. 55, n° 215, 21-47.
- 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*, vol. 13, n° 4, 1297-1327.
- 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*, vol. 23, n° 1, 79-123.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) (2019). *Latin American Economic Outlook 2019: Development in Transition*. París: OCDE.

- 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*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Sánchez, G. y Butler, I. (2008). *Competitiveness and Growth in Argentina: Appropriability, Misallocation or Disengagement?* Washington, DC: Inter-American Development Bank.
- Santarcángelo, J. y Padín, J. M. (2022). “Endeudamiento en Argentina: crisis, factores estructurales y condicionantes de largo plazo (2001-2021)”. *Realidad Económica*, vol. 52, n° 351, 33-60.
- Schorr, M. (ed.) (2018). *Entre la década ganada y la década perdida. La argentina kirchnerista*. Buenos Aires: Batalla de Ideas.
- Stiglitz, J.; Sen, A. y Fitoussi, J. P. (2009). *The measurement of economic performance and social progress revisited: reflections and overview*. París: OFCE/ Centre de recherches internationales de Sciences Po (CERI).
- 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*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Wainer, A. (2019). “¿Desarrollismo o neoliberalismo? Una economía política del macrismo”. *Realidad Económica*, vol. 48, n° 324, 33-68.
- ____ (2021). “Una nueva ‘década perdida’ en la Argentina y su crónica crisis en el balance de pagos”. *Cuadernos de Economía Crítica*, vol. 7, n° 14, 53-79.