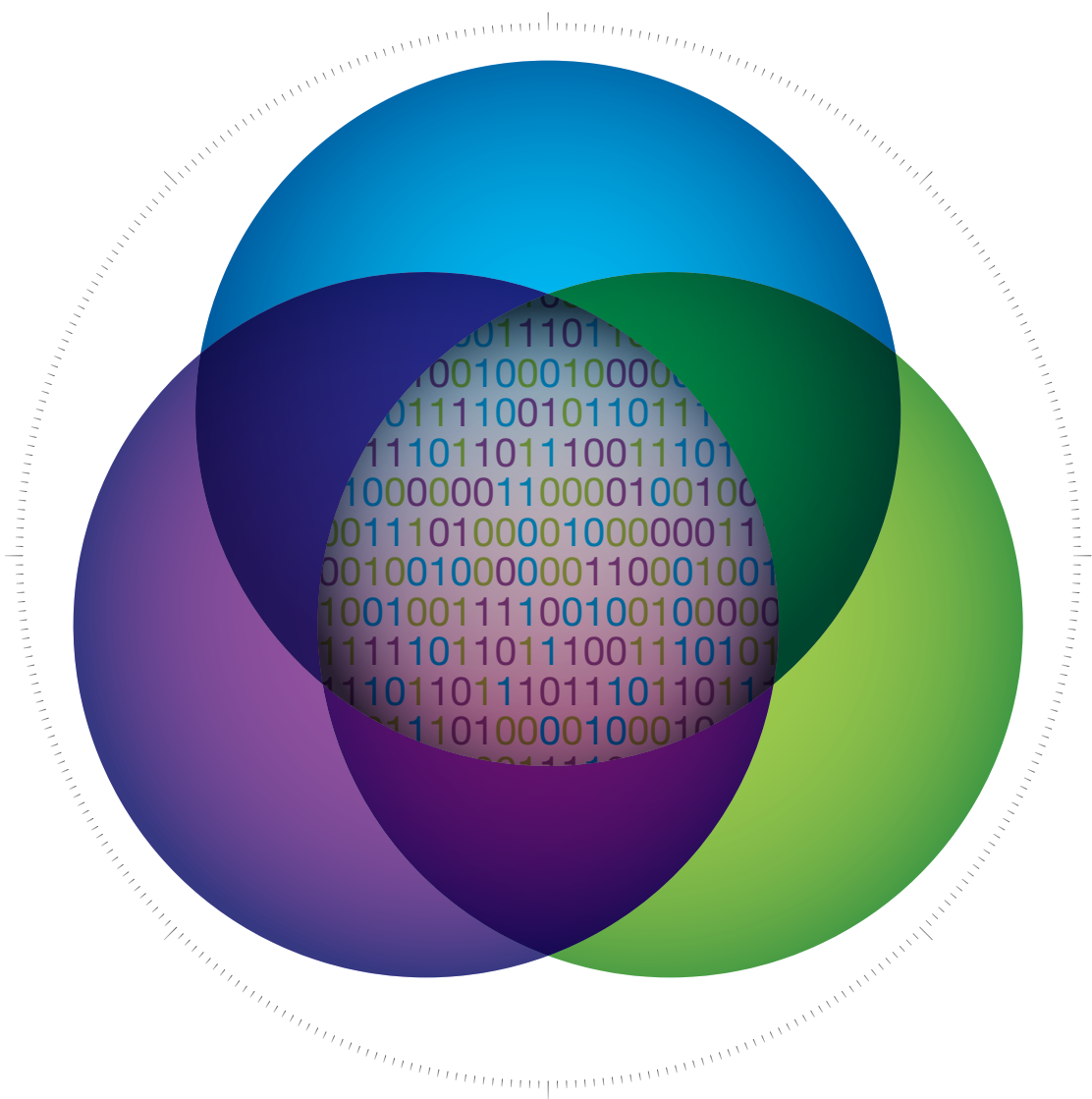


Información para el desarrollo sostenible: Argentina y la Agenda 2030

Resumen





Programa de las Naciones Unidas
para el Desarrollo en Argentina

Información para el desarrollo sostenible: Argentina y la Agenda 2030

Resumen

**Informe Nacional
sobre Desarrollo Humano 2017**



*Al servicio
de las personas
y las naciones*

.....
Informe Nacional sobre Desarrollo Humano 2017. Información para
el desarrollo sostenible: Argentina y la Agenda 2030 / dirigido por
Gabriela Catterberg y Ruben Mercado; edición literaria a cargo de
Sociopúblico; con prólogo de René Mauricio Valdés. – 1.ª ed. -
Buenos Aires: Programa Naciones Unidas para el Desarrollo -
PNUD, 2017.
184 pp.; 210x297 mm.

ISBN 978-987-1560-72-1

1. Desarrollo Humano. Catterberg, Gabriela, dir. Mercado, Ruben,
dir. Sociopúblico, ed. lit. René Mauricio Valdés prólog.
CDD 338.9
.....

Informe Nacional sobre Desarrollo Humano 2017. Información
para el desarrollo sostenible: Argentina y la Agenda 2030
ISBN 978-987-1560-72-1

Copyright © Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2017
Esmeralda 130, Piso 13, C1035ABD
Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina
www.ar.undp.org

Esta publicación fue realizada por el Programa de las Naciones
Unidas para el Desarrollo y es el resultado del trabajo de un
equipo de profesionales.

El análisis y las recomendaciones de políticas de esta publicación
no reflejan necesariamente las opiniones del Programa de las
Naciones Unidas para el Desarrollo, de su Junta Ejecutiva o de sus
estados miembros.

Todos los derechos están reservados. Ni esta publicación ni partes
de ella pueden ser reproducidas mediante cualquier sistema o
transmitidas, en cualquier forma o por cualquier medio, sea este
electrónico, mecánico, de fotocopiado, de grabado o de otro tipo,
sin el permiso escrito previo del editor.

Hecho el depósito que establece la ley 11.723.

Representante Residente del PNUD y Coordinador Residente del Sistema de las Naciones Unidas en Argentina

René Mauricio Valdés

Representante Residente Adjunto

Benigno Rodríguez

Directores del Informe Nacional sobre Desarrollo Humano

Gabriela Catterberg y Ruben Mercado

Comité Consultivo

Gabriela Agosto, Secretaria Ejecutiva del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales

Cristina Calvo, ex Directora de Inclusión y Desarrollo Humano del Ministerio de Hacienda

Leandro Despouy, ex Embajador Extraordinario y Plenipotenciario, Representante Especial para los Derechos Humanos en el ámbito internacional del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto

Ana Falú, Directora del Instituto de Investigación de Vivienda y Hábitat de la Universidad Nacional de Córdoba, Presidenta del Centro de Intercambios y Servicios Cono Sur, y ex Directora Regional del Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM)

Esteban Feuerstein, Director Ejecutivo de la Fundación Sadosky, y Profesor y ex Director del Departamento de Computación de la Facultad de Ciencias Exactas y Naturales de la Universidad de Buenos Aires

Bernardo Kosacoff, Profesor Titular de Desarrollo Económico de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires, Miembro del Comité Ejecutivo de la Universidad Torcuato Di Tella, y ex Director de la Oficina de la CEPAL en Buenos Aires

Diego Moreno, Secretario de Política Ambiental, Cambio Climático y Desarrollo Sustentable del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable, y ex Director General de la Fundación Vida Silvestre Argentina

Jorge Todesca, Director del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC)

Consultores investigadores

María Laura Alzúa (CEDLAS), Georgina Binstock (CENEP), Juan Martín Bustos (CENEP), Martín Cicowiez (CEDLAS), Marcela Cerrutti (CENEP), Héctor Chayer (FORES), Sandra Elena (Unidos por la Justicia), Facundo Malvicino (CIECTI), Martín Moreno (UBA), Paola Pacífico (CENEP)

Edición

Sociopúblico

Diseño

Tholön Kunst

Prefacio

El año 2015 fue muy importante para la cooperación internacional. Varios hechos de 2015 muestran una reorientación a escala mundial de las políticas de desarrollo. Entre estos hechos se destacan los siguientes:

- La evaluación final de las Naciones Unidas sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio, establecidos en el año 2000 para cumplirse en 2015.
- La aprobación de la Asamblea General de las Naciones Unidas, en septiembre del 2015, de la Agenda 2030 de desarrollo sostenible.
- La suscripción de un acuerdo vinculante y universal para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero, con base en contribuciones determinadas a nivel nacional (el Acuerdo de París, de diciembre del 2015).
- La adopción de un plan de acción internacional para prevenir y responder a desastres, resultado de la 3ª Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre la Reducción del Riesgo de Desastres (Conferencia de Sendai, Japón, marzo de 2015).
- La adopción de un marco orientador para financiar el desarrollo sostenible, consensuado por la 3ª Conferencia Internacional para el Financiamiento del Desarrollo (Addis Abeba, julio de 2015).

Asimismo, debemos mencionar la publicación en mayo del 2015 de la encíclica *Laudato Si* del Papa Francisco. Destinada a todas las personas de buena voluntad, la encíclica destaca el imperativo de hacer una revisión profunda del proceder individual y colectivo con respecto al cuidado de nuestro planeta, y la necesidad de modificar un sistema económico mundial excluyente.

Estos hechos y acuerdos subrayan la necesidad de poner el concepto de sostenibilidad en el centro de las políticas de desarrollo. Un concepto de sostenibilidad entendido, en primer lugar, como el imperativo de “no dejar a nadie atrás”, es decir, de hacer efectivo el goce pleno de los derechos humanos y erradicar la pobreza y la exclusión en todas sus dimensiones. También, una noción de sostenibilidad que nos convoca a promover una relación armoniosa entre crecimiento económico, inclusión social y protección ambiental, relación *sine qua non* de un desarrollo sostenible genuino. Finalmente, un concepto de sostenibilidad que propone medidas para contener los riesgos derivados del hecho de que las actividades humanas afecten seriamente a los ecosistemas y rebasen los “límites planetarios” que aseguran condiciones propicias para la vida en la Tierra: la temperatura atmosférica, la calidad del agua dulce y de los océanos, la calidad del suelo, la biodiversidad, y los niveles de contaminación química, entre otros.

Este concepto de sostenibilidad es, en suma, un concepto transformador que promueve un cambio sustancial en los patrones de desarrollo a nivel global. Esta idea central de sostenibilidad como la sinergia entre lo económico, lo social y lo ambiental está representada en el diseño de la portada de este informe, en donde el desarrollo sostenible genuino corresponde al centro del gráfico donde intersectan armónicamente las tres dimensiones.

La Agenda 2030 comprende 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y 169 metas para ser cumplidos en 2030. Los objetivos sintetizan las dimensiones económica, social y ambiental. Asimismo, destacan las condiciones de buen gobierno que exige el desarrollo —en especial la calidad de las instituciones públicas y el acceso a la justicia—, el fortalecimiento de las alianzas y la movilización de los recursos necesarios para implementar la agenda. Los ODS reflejan de manera práctica lo que las Naciones Unidas entienden por desarrollo sostenible.

A la fecha de la publicación de este Informe Nacional sobre Desarrollo Humano ha pasado más de un año desde que se aprobó la Agenda 2030. Estamos ya en plena implementación de la misma. Es un reto formidable el que tenemos por delante, pues frente a una agenda tan ambiciosa contamos con los mismos 15 años que tuvimos para cumplir con los ODM, que marcaban una agenda eminentemente social. Un gran desafío en un contexto internacional caracterizado por la desaceleración económica, aumentos en la desigualdad, conflictos bélicos y una crisis humanitaria grave, entre otros factores que consternan a la ciudadanía mundial.

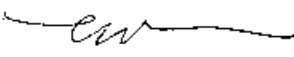
No obstante, la movilización que se está generando en todos los países alrededor de la Agenda 2030 es alentadora. Los gobiernos nacionales y locales, la sociedad civil, el sector empresarial, las universidades y centros de investigación, los medios de comunicación, el sector cultural, las organizaciones basadas en la fe, entre otros actores, participan de este esfuerzo mundial. Esta es la gran alianza a la que se refiere la Agenda 2030, una alianza indispensable para viabilizar un planeta sostenible.

Muchos países han establecido ya mecanismos de diálogo y coordinación multisectorial y han adaptado las metas globales a las realidades propias. También se están fortaleciendo los sistemas de información que serán necesarios para fomentar políticas basadas en evidencia y dar seguimiento al desarrollo sostenible. La Comisión de Estadística de las Naciones Unidas, en consulta con los Estados miembros, ha determinado un conjunto inicial de indicadores globales para todas las metas. Pero es claro que existe la necesidad de contar con datos más robustos en muchas áreas. También, de aprovechar en favor del desarrollo sostenible la formidable revolución de los datos que caracteriza a nuestra era.

La revolución de los datos refiere a la explosión en los volúmenes y la velocidad con la que se producen y diseminan datos; a la gran variedad de asuntos sobre los que hoy en día hay datos procedentes de nuevas fuentes y tecnologías como los teléfonos celulares y la internet de las cosas, y otras como los estudios evaluativos y experimentales, y los estudios de percepciones y de valoraciones subjetivas. El Grupo de Alto Nivel de Personas Eminentes sobre la Agenda para el Desarrollo después de 2015 convocado por el Secretario General de las Naciones Unidas llamó a usar estas nuevas fuentes y datos para producir información de alta calidad, más detallada, oportuna, accesible y relevante para muchos fines y usuarios, pero especialmente para promover y dar seguimiento al desarrollo sostenible.

Recientemente, en enero de 2017, las Naciones Unidas y la República de Sudáfrica coauspiciaron el primer Foro Mundial de Datos para el desarrollo sostenible. El foro reunió a 1400 especialistas y representantes de más de 100 países, incluida Argentina, quienes acordaron un plan de acción que reconoce a los datos como esenciales para la plena implementación de la Agenda 2030. El “Plan de acción global de Ciudad del Cabo sobre datos para el desarrollo sostenible” llama a adoptar acciones en varias áreas, incluidas la innovación y modernización de los sistemas estadísticos nacionales, la diseminación de datos sobre el desarrollo sostenible, el aprovechamiento de las nuevas tecnologías, la construcción de alianzas y la movilización de recursos.

El Informe Nacional sobre Desarrollo Humano que ahora ponemos a consideración de la comunidad argentina e internacional hace un aporte en una dirección coincidente con las recomendaciones del foro mundial de Ciudad del Cabo y muchos otros foros internacionales. Este trabajo condensa el trabajo de equipos técnicos nacionales e internacionales convocados por el PNUD en Argentina. La elaboración del informe se benefició también de los comentarios del Comité Consultivo, cuyos miembros tuvieron a bien leer cada capítulo y darnos sus impresiones y recomendaciones. Confiamos en que esta publicación será una herramienta valiosa en el debate sobre el desarrollo sostenible de Argentina.



René Mauricio Valdés
Coordinador Residente de la ONU
y Representante Residente del PNUD en Argentina

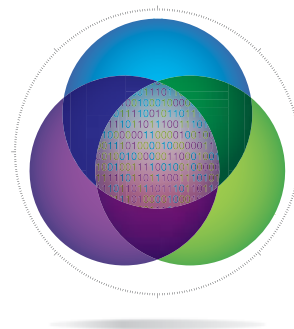
Índice de contenido del informe

Agradecimientos

Prefacio

**Lista de siglas
y acrónimos**

Introducción



Parte I.

**Argentina: la información
del desarrollo sostenible**

1

**Argentina en
tres dimensiones**

2

**Argentina en los
índices de desarrollo**

Parte II.

**El sistema estadístico
hoy y mañana**

3

**La información estadística
convencional y los Objetivos
de Desarrollo Sostenible**

4

**Hacia un sistema
estadístico nacional
y provincial robusto**

Parte III.

**Nuevos datos
para nuevas políticas**

5

**Uso de datos masivos
y datos abiertos**

6

**Nuevas prácticas
de evaluación:
métodos experimentales
para políticas públicas**

**Conclusiones
y desafíos**

Anexos

Notas

Bibliografía

Resumen

Los retos económicos, sociales y ambientales que enfrenta el mundo contemporáneo son problemas de sostenibilidad, que requieren cambios conceptuales y acciones concretas.

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible es la nueva agenda de desarrollo de las Naciones Unidas. Su idea central, el desarrollo sostenible, se entiende como la articulación virtuosa entre el crecimiento económico, la inclusión social y la sostenibilidad ambiental. Es una agenda transformativa: presenta 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en función de los que es preciso implementar estrategias de cambio que reorienten el desarrollo de los países hacia un paradigma centrado en la sostenibilidad (véase el recuadro 1).

La Agenda convoca a los países a redirigir sus acciones hacia el uso sostenible de los recursos para lograr sociedades inclusivas, centradas en la dignidad de las personas, en las que nadie sea dejado atrás. La erradicación de la pobreza y del hambre son objetivos fundamentales, y se reconocen entre los principales desafíos que enfrenta el mundo hoy. La Agenda se propone también erradicar la desigualdad, construir sociedades justas, proteger los derechos humanos, promover la igualdad de género, y garantizar la protección de los recursos naturales y del medio ambiente. Tiene, además, un conjunto de características sobresalientes: es inclusiva y participativa, integral y universal, y se funda en los derechos humanos y en los tratados internacionales (véase el recuadro 2).

La implementación de una nueva estrategia de desarrollo orientada a alcanzar varios

objetivos plantea una demanda insoslayable: la necesidad de contar con más y mejor información. Así, para avanzar hacia el logro de los ODS se necesita información confiable, oportuna y accesible; que permita desarrollar nuevos indicadores e índices de medición de líneas de base y brechas de desarrollo; que facilite el monitoreo y la evaluación de impactos de los proyectos y programas para rendir cuentas sobre los avances en el logro de objetivos y metas, y que alimente la formulación de estrategias y políticas basadas cada vez más en la evidencia.

Este informe parte de esta demanda. En la primera parte brinda un panorama general del desarrollo sostenible en Argentina, y propone un índice que permite caracterizar la situación a nivel provincial. Los datos que nutren este y otros índices son objeto de análisis de la segunda parte del informe, “El sistema estadístico hoy y mañana”. En ella se examina la disponibilidad y la calidad de la información estadística convencional, y se identifican áreas vacantes en materia de información relacionada con los ODS. También se explora el funcionamiento del Sistema Estadístico Nacional con una mirada comparativa y se plantean desafíos y propuestas sobre su estructura institucional. La tercera parte del informe, “Nuevos datos para nuevas políticas”, destaca las áreas en las que Argentina puede avanzar en cuanto a disponibilidad y calidad de información para el desarrollo sostenible, en particular el acceso y el uso de datos masivos y abiertos, y la aplicación de métodos experimentales para diseñar y evaluar políticas públicas.

Recuadro 1

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible

Objetivo 1. Poner fin a la pobreza en todas sus formas y en todo el mundo

Objetivo 2. Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición, y promover la agricultura sostenible

Objetivo 3. Garantizar una vida sana y promover el bienestar de todos a todas las edades

Objetivo 4. Garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad, y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos

Objetivo 5. Lograr la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y las niñas

Objetivo 6. Garantizar la disponibilidad y la gestión sostenible del agua y el saneamiento para todos

Objetivo 7. Garantizar el acceso a una energía asequible, fiable, sostenible y moderna para todos

Objetivo 8. Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo, y el trabajo decente para todos

Objetivo 9. Construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible, y fomentar la innovación

Objetivo 10. Reducir la desigualdad en los países y entre ellos

Objetivo 11. Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles

Objetivo 12. Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles

Objetivo 13. Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos

Objetivo 14. Conservar y utilizar sosteniblemente los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible

Objetivo 15. Proteger, restablecer y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, gestionar sosteniblemente los bosques, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras, y detener la pérdida de biodiversidad

Objetivo 16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas

Objetivo 17. Fortalecer los medios de implementación y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible

Argentina: La información del desarrollo sostenible

Argentina en tres dimensiones

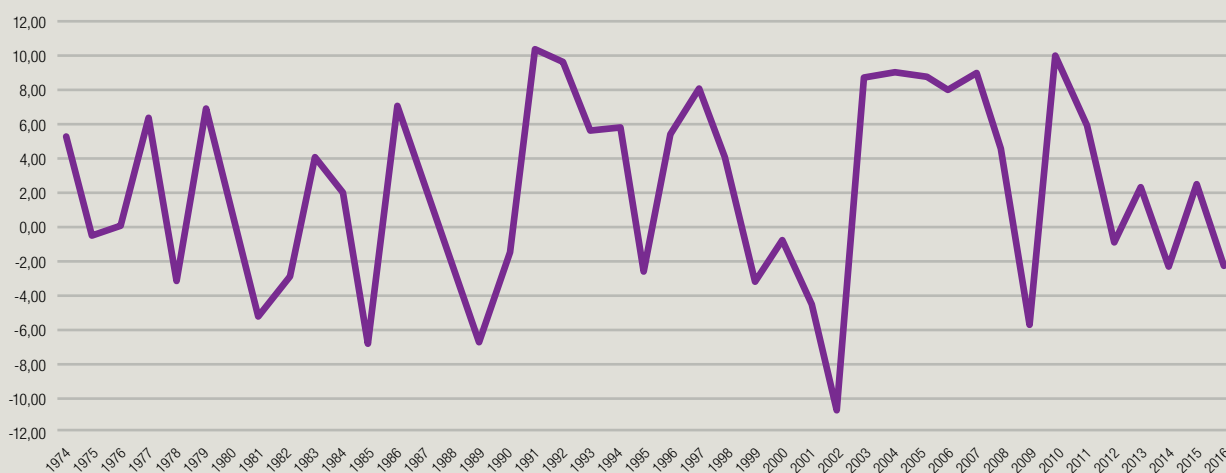
La Agenda 2030 concibe al desarrollo sostenible como la articulación virtuosa de tres dimensiones: el crecimiento económico, la inclusión social y la sostenibilidad ambiental. Siguiendo este enfoque conceptual, en el capítulo 1 se presenta un panorama general de la situación argentina respecto de los ODS en cada una de estas dimensiones.¹

En cuanto a la dimensión del crecimiento económico, Argentina cuenta con una importante acumulación de capital humano; un sector agropecuario moderno y productivo; un sector industrial heterogéneo, con industrias de punta que coexisten con un amplio sector informal de pequeñas empresas muy poco competitivas, y un sector de servicios también heterogéneo, compuesto por segmentos de alta productividad y otros en que la productividad es muy baja. Ello se

traduce en la conformación de mercados de trabajo caracterizados por un alto nivel de precariedad e informalidad laboral. Desde hace ya varias décadas, la macroeconomía presenta una elevada volatilidad, con períodos de aceleración seguidos de recesiones o de crisis profundas, que redundan en una tasa de crecimiento promedio menor que la potencial. Asimismo, la infraestructura presenta cuellos de botella que también restringen el crecimiento, y que especialmente se relacionan con la existencia de un sistema financiero muy poco desarrollado y de carencias en la infraestructura eléctrica, vial y de transporte. El acceso al agua y a la electricidad es extenso, pero el acceso a la infraestructura de saneamiento y redes cloacales es limitado. Finalmente, la innovación productiva, motor clave del crecimiento a largo plazo, plantea desafíos: si bien el gasto en investigación y desarrollo se ha

Gráfico 1

Tasa de crecimiento del PIB en Argentina, 1974-2016
(en porcentaje)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos consultados en Ferreres, ARKLEMS e INDEC.²

incrementado, aún dista del alcanzado en economías comparables y en las economías más desarrolladas.

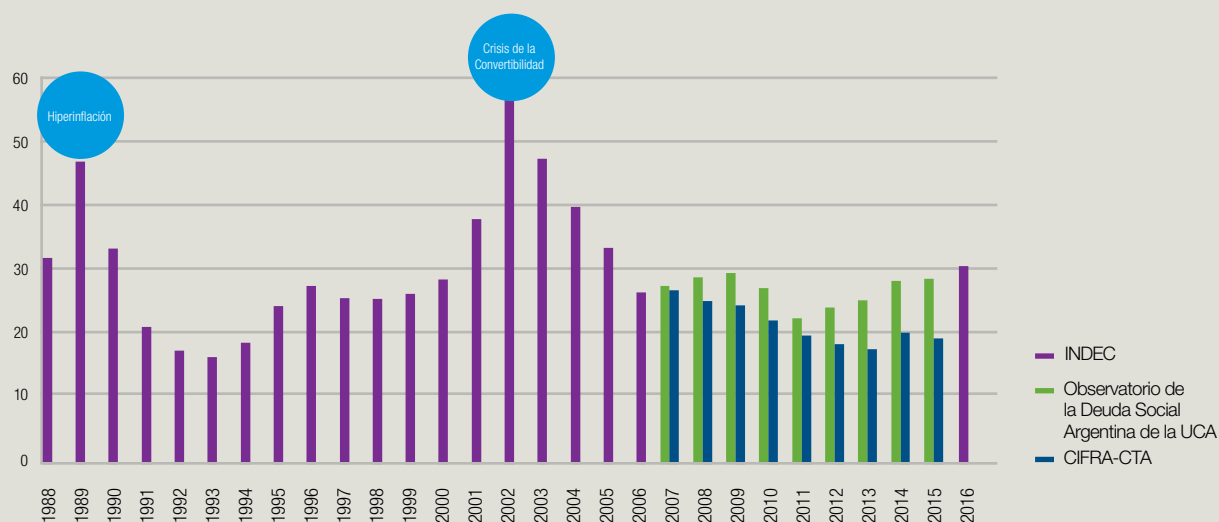
En lo que respecta a la dimensión social, Argentina es un país de modernización relativamente temprana, con una población que ya en el último cuarto del siglo XIX comenzó a incorporar pautas culturales y de consumo cercanas a las de los centros mundiales más avanzados y a desplegar una dinámica positiva de movilidad social ascendente. Sin embargo, la inclusión social representa hoy una situación problemática. Con relación a sus antecedentes históricos, los niveles de pobreza y de indigencia son muy altos (30,3% y 6,1% respectivamente en el segundo semestre de 2016 de acuerdo al INDEC), con un piso promedio superior al 20% en los últimos 25

años, indicativo de la conformación de un núcleo duro de pobreza de proporciones significativas. Mientras que los diversos esquemas de protección social orientados a enfrentar estos problemas requieren ser sometidos a procesos de coordinación y racionalización más efectivos. Respecto a la salud, la situación epidemiológica es dual, pues enfermedades transmisibles y altas tasas de mortalidad materna (típicas de los países subdesarrollados) coexisten con enfermedades no transmisibles (típicas de los países desarrollados), mientras que el sistema de salud es universal pero presenta circuitos diferenciados de calidad, así como problemas de fragmentación y de falta de coordinación entre los segmentos públicos, las obras sociales y el sector privado. El sistema educativo presenta problemas similares en cuanto a la

Gráfico 2

Pobreza en Argentina, 1988-2016

(en porcentaje)



Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), Observatorio de la Deuda Social Argentina de la Pontificia Universidad Católica Argentina (UCA) y Centro de Investigación y Formación de la República Argentina-Central de Trabajadores de la Argentina (CIFRA-CTA).³

fragmentación y la diferenciación de circuitos según calidad. Asimismo, si bien las tasas de matriculación son elevadas, la situación es particularmente seria en lo que respecta a las tasas de graduación de la escuela secundaria. La desigualdad en la distribución del ingreso tendió a revertirse en los últimos lustros luego de la crisis de 2001-2002, pero todavía se está lejos de alcanzar los niveles de igualdad característicos del país hasta mediados de la década de 1970. En lo que respecta a la igualdad de género se han registrado avances importantes, por ejemplo, en el ámbito de la educación, pero existen asignaturas pendientes relativas a la brecha de ingresos, la desigualdad en el uso del tiempo, la desigualdad en el acceso a puestos de decisión y la violencia contra las mujeres. Finalmente, si bien Argentina es un país eminentemente urbano, presenta un importante déficit de vivienda, y síntomas preocupantes de segregación residencial entre barrios cerrados en que viven sectores de altos

ingresos y villas miseria y asentamientos irregulares. Además, la inseguridad es preocupante para la población, mientras que el acceso a la justicia presenta falencias, sobre todo para los sectores más carenciados.

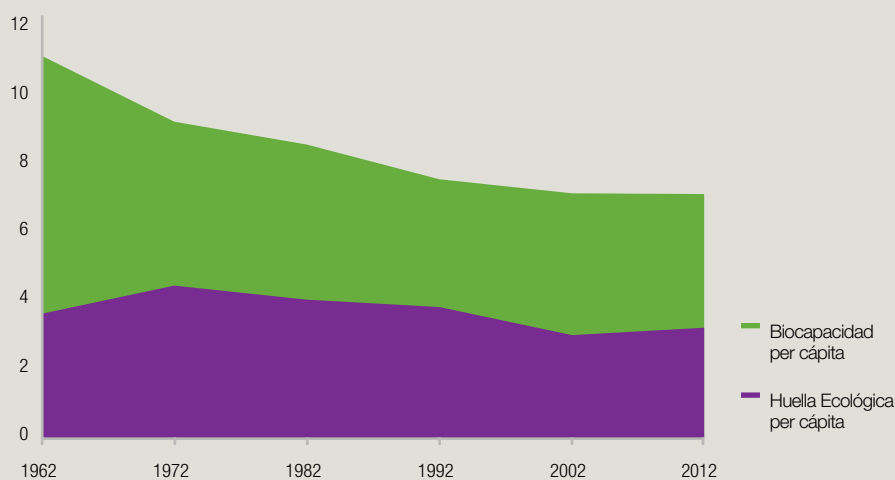
En lo que se refiere a la dimensión de la sostenibilidad ambiental, Argentina posee un territorio muy extenso con una gran biocapacidad y una gran variedad de recursos naturales. No presenta serios problemas de sostenibilidad del desarrollo derivados de su balance macroambiental, dado que la huella ecológica se ha mantenido siempre muy por debajo de la biocapacidad del país, aunque esta última tiende a reducirse. Esta es una visión global, que no implica que no existan problemas ambientales específicos.

Efectivamente, se evidencian problemas relativos a la contaminación, la erosión de los suelos, y la pérdida de bosques y de

Gráfico 3

Biocapacidad y huella ecológica en Argentina, 1962-2012

(en hectáreas globales por persona)



Fuente: Global Footprint Network. 2016.⁴

biodiversidad. Las emisiones de gases de efecto invernadero provienen principalmente de la energía, los cambios en los usos del suelo (sobre todo, el preocupante avance de la frontera agrícola a través de intensos procesos de deforestación), la agricultura y la ganadería, en ese orden. Las consecuencias en términos del cambio climático se manifiestan en alteraciones de la temperatura y del patrón de precipitaciones, que a su vez suponen el incremento del riesgo de desastres naturales, en primer lugar por inundaciones. Por su parte, la creciente generación de residuos sólidos urbanos no se traduce proporcionalmente en la mejora de los métodos para su disposición y tratamiento.

En síntesis, la Argentina de hoy muestra luces y sombras que impulsan a explorar senderos posibles para encarar una dinámica de desarrollo sostenible.

La Agenda 2030 debe ser vista como un desafío y una oportunidad para abordar sistemáticamente las problemáticas que enfrenta Argentina a nivel económico, social y ambiental. Sus objetivos, metas e indicadores brindan una matriz para orientar la formulación, implementación y monitoreo de estrategias de desarrollo sostenible que su pongan soluciones integradas para los múltiples problemas que se han identificado, de modo que el país pueda desplegar plenamente su potencial de crecimiento económico, avanzar con decisión en materia de inclusión social y progresar en lo que respecta a la sostenibilidad ambiental.

Argentina en los índices de desarrollo

Una demanda de la Agenda 2030 es avanzar hacia nuevas medidas del desarrollo sostenible que permitan conocer mejor el desarrollo de los países y de las unidades territoriales que los componen. En el capítulo 2 se hace

referencia, en primer lugar, a la evolución de los conceptos de crecimiento económico, desarrollo humano y desarrollo sostenible, y de los índices utilizados para su medición, así como a la situación relativa de Argentina. Luego se presenta el Índice de Desarrollo Sostenible Provincial (IDSP), cuyo objeto es ejemplificar una metodología y capturar, de manera preliminar, la situación del desarrollo sostenible de las provincias argentinas en sus tres dimensiones básicas: el crecimiento económico, la inclusión social y la sostenibilidad ambiental.

La evolución del concepto de desarrollo, que pasó de la noción de crecimiento económico a la de desarrollo humano, y de esta a la de desarrollo sostenible, ha sido acompañada por la creación de índices para medir y comparar la situación de los países. Entre estos índices destacan el PIB, el IDH y el IODS. Con un PIB per cápita de 12.622 dólares en 2015, Argentina ocupa el puesto 51 entre un total de 183 países en el *ranking* del Banco Mundial. De acuerdo al IDH computado por el PNUD en el Informe sobre Desarrollo Humano de 2016, el país ocupa el puesto 45 entre un total de 188 países. Y de acuerdo al IODS calculado por la Sustainable Development Solutions Network en 2016, ocupa el puesto 43 entre un total de 149 países.

Los índices nacionales caracterizan la situación relativa de Argentina a nivel internacional. No es posible, a partir de su análisis, captar la situación a nivel subnacional, es decir, el grado de desarrollo de las provincias y su posición relativa dentro del país. Para ello se requiere de información y de índices desagregados a nivel provincial. A tal fin hemos construido un Índice de Desarrollo Sostenible Provincial (IDSP). Este es un primer paso para caracterizar de manera compacta el desarrollo sostenible a nivel provincial. Este índice se compone de

variables que apuntan a capturar la dimensión del crecimiento económico (ingreso per cápita y capital humano), la inclusión social (pobreza relativa, empleo formal e informal, salud y educación) y la sostenibilidad ambiental (emisiones de gases de efecto invernadero, y generación y disposición de residuos).

La función del IDSP es doble. Por un lado, ejemplificar una metodología y brindar una aproximación cuantitativa preliminar a las situaciones relativas de desarrollo sostenible a nivel provincial. Por el otro, inducir a los actores provinciales y del sistema estadístico nacional a avanzar hacia la construcción y la sistematización de más y mejores estadísticas provinciales.

Cuadro 1
IDSP en Argentina por jurisdicción, 2016

Jurisdicción	IDSP	Ranking	Crecimiento económico	Inclusión social	Sostenibilidad ambiental
CABA	0,792	1	0,761	0,776	0,840
Chubut	0,595	2	0,500	0,709	0,595
Mendoza	0,588	3	0,556	0,521	0,702
San Luis	0,579	4	0,542	0,493	0,729
Neuquén	0,571	5	0,480	0,612	0,634
Santa Cruz	0,567	6	0,492	0,689	0,537
Entre Ríos	0,565	7	0,503	0,592	0,604
Río Negro	0,564	8	0,465	0,572	0,676
Buenos Aires	0,556	9	0,447	0,472	0,811
Santa Fe	0,553	10	0,528	0,460	0,696
Misiones	0,550	11	0,494	0,407	0,826
San Juan	0,548	12	0,537	0,345	0,889
Tierra del Fuego	0,545	13	0,504	0,772	0,415
Córdoba	0,541	14	0,525	0,443	0,683
Catamarca	0,537	15	0,512	0,445	0,681
La Rioja	0,536	16	0,458	0,486	0,690
Tucumán	0,535	17	0,508	0,371	0,812
La Pampa	0,524	18	0,541	0,555	0,480
Jujuy	0,517	19	0,449	0,457	0,673
Corrientes	0,467	20	0,527	0,273	0,707
Salta	0,464	21	0,463	0,299	0,720
Formosa	0,451	22	0,473	0,297	0,653
Chaco	0,436	23	0,433	0,294	0,652
Santiago del Estero	0,313	24	0,432	0,297	0,238
Total del país	0,570		0,512	0,491	0,735

Fuente: Elaboración propia
Nota: Índice de Desarrollo Sostenible Provincial (IDSP)

El IDSP puede tomar valores entre 0 y 1. Cuanto más cercanos a 1 están los valores del índice, mayor nivel de desarrollo sostenible. Por su fórmula de cómputo, el IDSP penaliza el desbalance en el desarrollo, con lo que captura la idea de que el desarrollo sostenible es la articulación virtuosa entre el desarrollo económico, la inclusión social y la sostenibilidad ambiental. Por lo tanto, si en una provincia se experimentan mejoras en las tres dimensiones simultáneamente, el IDSP se incrementará más que si se experimentan mejoras solo en una o dos de las dimensiones. En el cuadro 1 se presenta el *ranking* provincial de acuerdo a los valores del IDSP.

En cuanto a las situaciones relativas de las provincias, de acuerdo al IDSP la Ciudad Autónoma de Buenos Aires encabeza el *ranking* provincial en todas las dimensiones, y a una distancia considerable de las demás provincias, pues presenta los niveles más elevados en las dimensiones de crecimiento económico, inclusión social y sostenibilidad ambiental. Luego se identifica un grupo de provincias cuyo IDSP se encuentra por encima del promedio nacional, compuesto por Chubut, Mendoza, San Luis y Neuquén. Las cuatro presentan indicadores similares en la dimensión de crecimiento económico, e indicadores diversos en materia de inclusión social y sostenibilidad ambiental. Por debajo del promedio nacional se sitúa un grupo numeroso de provincias, compuesto por Santa Cruz, Entre Ríos, Río Negro, Buenos

Aires, Santa Fe, Misiones, San Juan, Tierra del Fuego, Córdoba, Catamarca, La Rioja, Tucumán, Salta, Jujuy, Corrientes y Salta. En este grupo se identifican situaciones heterogéneas en lo que se refiere a las distintas dimensiones del desarrollo sostenible. Al final del *ranking* quedan tres provincias cuya situación es más crítica: Formosa, Chaco y Santiago del Estero.

A nivel nacional, Argentina enfrenta el desafío de mejorar su situación en los *rankings* mundiales de desarrollo, transformando su gran potencial en mejores resultados. A nivel subnacional, la construcción del IDSP ha permitido constatar —de forma preliminar, dado que se basa en la información estadística actualmente disponible— que el desarrollo sostenible se da de manera heterogénea y desigual en Argentina. La desigualdad es evidente cuando se contrasta el nivel de desarrollo de unas provincias con el de otras, y se identifican algunos casos extremos cuyos índices superan los de otras provincias en todas las dimensiones. No obstante, la desigualdad también se manifiesta dentro de grupos de provincias cuyos índices son similares y que, sin embargo, están desbalanceados en las dimensiones económica, social y ambiental. El desafío que enfrentan las políticas públicas de desarrollo a nivel subnacional en Argentina es, entonces, doble: elevar el nivel de desarrollo sostenible de las provincias, especialmente de las más rezagadas, y a la vez hacerlo propendiendo a un balance entre las tres dimensiones.

El sistema estadístico hoy y mañana

La información estadística convencional y los Objetivos de Desarrollo Sostenible

La Agenda 2030 plantea demandas significativas en relación con las estadísticas convencionales, que se evidencian en el conjunto de los 231 indicadores propuestos para cuantificar y monitorear los avances relativos a las metas de los ODS. Estas demandas contribuyen a generar una creciente conciencia sobre la importancia crucial de las estadísticas para realizar un cuadro de situación del país, diseñar políticas, y llevar a cabo el seguimiento y la evaluación de las políticas, lo que se traduce en una serie de acciones que el Estado argentino está desarrollando a nivel nacional, provincial y, en algunos casos, también a nivel municipal.⁵

En el capítulo 3 se presenta un análisis de la situación de la información estadística

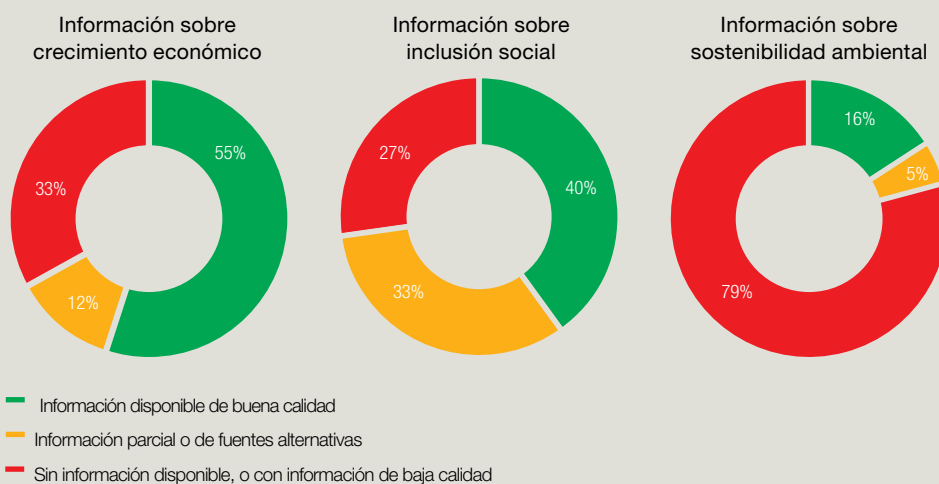
convencional del país de cara a los ODS, en términos de disponibilidad, calidad y áreas vacantes en las tres principales áreas temáticas que engloban conceptualmente los ODS —economía, sociedad y ambiente— y dentro de algunas subáreas clave —salud, educación, igualdad de género, y seguridad y justicia—.

El gráfico 4 presenta un esquema preliminar de la situación de la información en Argentina en relación con las metas e indicadores de los ODS agrupados por dimensión.

La dimensión de crecimiento económico es la que dispone de la mayor cantidad de información de buena calidad (55% de las metas). Esto se verifica en menor medida dentro de la dimensión de inclusión social (40%), mientras que la de sostenibilidad ambiental es la que presenta menor disponibilidad de información de buena calidad (16%).

Gráfico 4

Situación de la información disponible en Argentina para cuantificar las metas de los ODS



Fuente: Elaboración propia.

Nota: Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

Consideradas en conjunto, se cuenta con información disponible y de buena calidad para el 38% de las metas; se dispone de información parcial o de indicadores alternativos a los oficialmente propuestos para el 21% de las metas, mientras que un 41% de las metas consideradas carecen de información, su información es de baja calidad, o tienen indicadores poco operacionalizados. Estos resultados indican que es preciso realizar un importante trabajo a fin de procesar la información existente y recabar nueva información.⁶

Los instrumentos fundamentales de recolección de datos y sistematización de estadísticas poblacionales, los censos nacionales y las encuestas permanentes de hogares (EPH), si bien son amplios y proveen mucha información, tienen algunas limitaciones. Los censos presentan problemas de desagregación de las unidades territoriales de análisis, pues la división político-administrativa del territorio argentino y la distribución real de la población y su hábitat se superponen en una trama de divisiones que, además de confundirse entre sí, afectan seriamente el análisis de los diversos aspectos del desarrollo sostenible. Los datos provenientes de las EPH, fuente fundamental de información poblacional periódica, presentan problemas de comparabilidad temporal, y su cobertura territorial no es exhaustiva, focalizándose mayormente en los grandes centros urbanos.

Además, en muchas áreas temáticas cuya disponibilidad de información se analiza en detalle en el informe, tales como economía, sociedad (y dentro de esta salud, educación, igualdad de género, y seguridad y justicia) y ambiente, se detectan problemas referidos a la compatibilización, la articulación y la integración de las bases de datos, así como a los protocolos de acceso. Hay casos de incompatibilidad de varias series estadísticas y de encuestas (en cada ámbito institucional, y

también entre diferentes ámbitos). En algunos casos incluso se evidencian inconsistencias internas en las propias series. La multiplicidad, la disparidad y la incompatibilidad de fuentes, definiciones, metodologías y registro de variables se traducen en una merma de la posibilidad de utilizar de forma efectiva y eficiente los datos producidos.

La heterogeneidad de la situación de las estadísticas convencionales en relación con los ODS no supone la carencia total de información, ni mucho menos. Como se ha señalado, hay áreas en que se cuenta con información suficiente, y aun en el caso de las menos desarrolladas existen algunas fuentes oficiales o alternativas que permiten estimar indirectamente algunos indicadores.

Más allá de la especificidad propia de las estadísticas convencionales relativas a cada una de las áreas —económica, social y ambiental—, se impone como desafío avanzar en la compatibilización, articulación e integración de las bases de datos, y definir protocolos de acceso. También es preciso mejorar los principales instrumentos de recolección y sistematización de estadísticas poblacionales, es decir, los censos y las encuestas permanentes de hogares. En cuanto a los censos, sería importante abordar los problemas de desagregación de las unidades territoriales de análisis, pues la división político-administrativa del territorio argentino y la distribución real de la población y su hábitat se superponen en una trama de divisiones que, además de confundirse entre sí, limitan el análisis de los muchos aspectos del desarrollo sostenible. En cuanto a las encuestas permanentes de hogares, fuente fundamental de información poblacional de alta frecuencia, debería avanzarse hacia una cobertura territorial más exhaustiva, que trascienda la actual focalización en los grandes centros urbanos.

Hacia un sistema estadístico nacional y provincial robusto

La necesidad de expandir, mejorar y coordinar la generación de estadísticas, así como la producción de nuevos indicadores de desarrollo sostenible, plantea desafíos a los sistemas estadísticos nacionales. Al mismo tiempo, la Agenda 2030 enfatiza el papel principal que deben desempeñar las oficinas nacionales de estadística en el desarrollo de indicadores para medir las metas de los ODS, asumiendo el liderazgo y la coordinación de este proceso, y manifiesta la necesidad de realizar inversiones a fin de mejorar la capacidad estadística nacional para medir el progreso de la Agenda 2030. En este marco, las acciones orientadas a fortalecer la producción estadística generan una sinergia propicia para debatir los posibles senderos del fortalecimiento institucional del Sistema Estadístico Nacional (SEN) de Argentina.

En el capítulo 4 se presenta, en primer lugar, una descripción de la estructura institucional del SEN de Argentina, y un análisis comparativo —en cuanto a formas de gobierno, organización federal y recursos presupuestarios— con otros sistemas estadísticos de carácter federal, como los de Brasil, Canadá y México. Luego se incluye una síntesis de los productos estadísticos del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) y seguidamente se realiza un análisis de las reparticiones provinciales de estadística de Argentina. Finalmente se plantean posibles lineamientos para el fortalecimiento institucional del SEN.

Al SEN de Argentina lo integran diversas instituciones que cumplen diferentes funciones. El INDEC, que es su centro rector; los organismos centrales de estadística, conformados por los servicios estadísticos de los ministerios y las secretarías de Estado, de los comandos en jefe de las Fuerzas Armadas, de

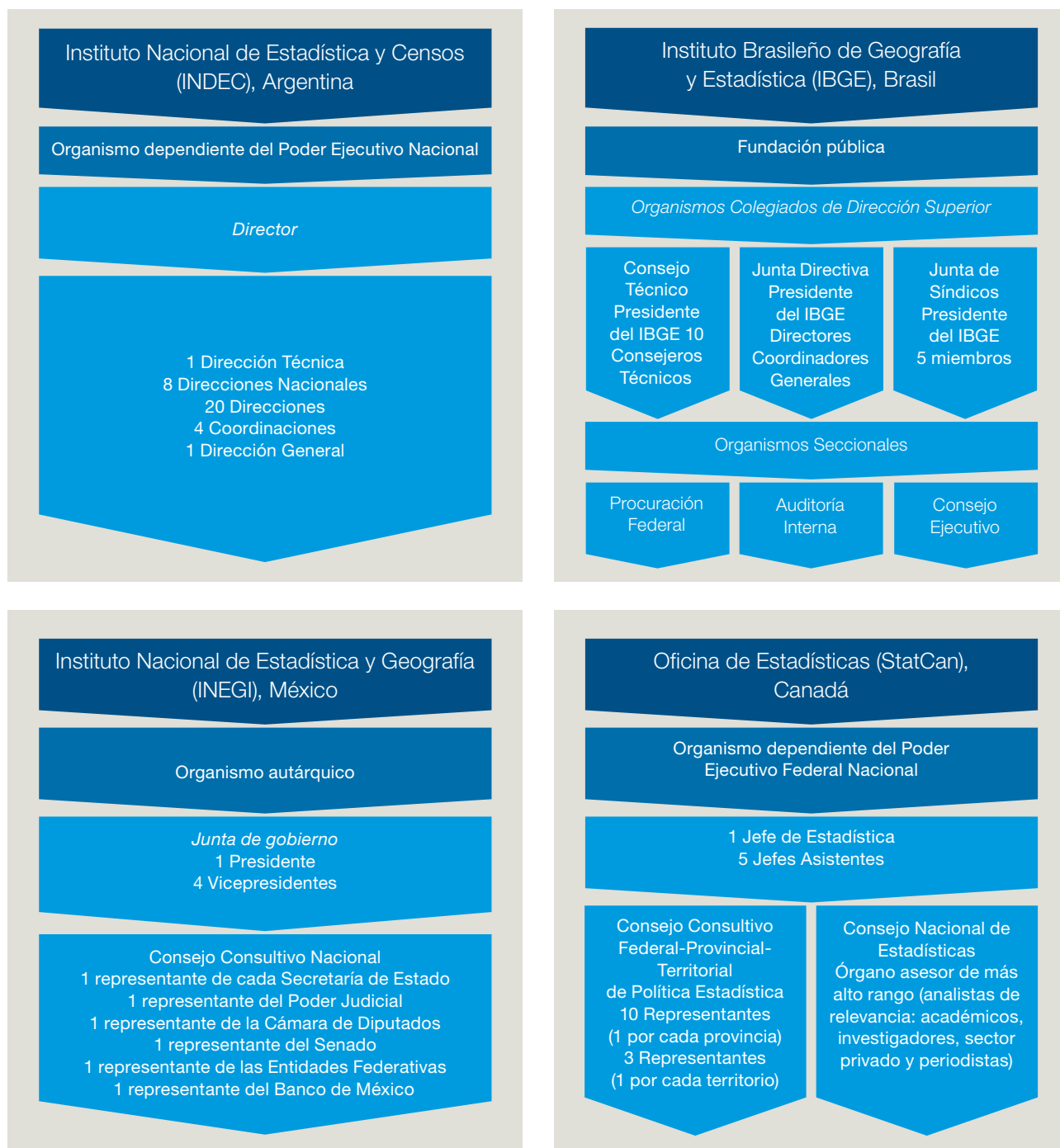
los organismos descentralizados de la Administración Nacional y de las empresas del Estado; y los organismos periféricos de estadística, integrados por los servicios estadísticos de los gobiernos provinciales, los gobiernos municipales, las reparticiones autárquicas y descentralizadas —provinciales y municipales—, las empresas provinciales y municipales, y los entes interprovinciales.

El SEN produce una cantidad significativa de información estadística. A través del INDEC, centro rector del SEN, se realizan censos, encuestas y relevamientos de muy diverso tipo, y se sistematiza información de otros organismos gubernamentales. Por su parte, las reparticiones provinciales de estadística también generan, aunque en una medida mucho menor, varios tipos de información, y son heterogéneas en cuanto a su producción, los recursos presupuestarios de que disponen, la organización que adoptan y la dependencia institucional que les corresponde dentro de las estructuras estatales provinciales.

La situación del SEN de Argentina, y, en particular del INDEC, contrasta con la de otros sistemas estadísticos de naturaleza federal, como los de Brasil, Canadá y México. En comparación con el SEN de Argentina, estos sistemas cuentan con una cantidad significativamente mayor de recursos presupuestarios. Así, en 2014 el presupuesto correspondiente al INDEC de Argentina fue de 60,8 millones de dólares, equivalente a 1,4 dólares por habitante, en tanto que en el caso del IBGE de Brasil el monto ascendió a 533,4 millones de dólares, equivalente a 2,7 dólares por habitante, y en el caso del INEGI de México el presupuesto fue de 604,5 millones de dólares, equivalente a 5,0 dólares por habitante. El caso más destacable es el de StatCan de Canadá, cuyo presupuesto total fue de 497,6 millones de dólares, equivalente

Esquema 1

Formas de gobierno de los institutos de estadística de Argentina, Brasil, México y Canadá



Fuente: Elaboración propia.

a 14,0 dólares por habitante. El INEGI se destaca en términos de montos absolutos, pero al relativizar los presupuestos con base en la población de cada país Canadá sobresale notoriamente respecto de los otros tres países. Se debe advertir que, en el caso de Argentina, los datos sobre presupuesto corresponden solamente al INDEC, pero no se incluyen los presupuestos de las direcciones provinciales de estadística. En este sentido, el caso de Argentina es comparable al de StatCan, cuyo presupuesto tampoco incluye los presupuestos provinciales. No obstante esto, el presupuesto de la Oficina de Estadísticas de Canadá es 8,3 veces mayor que el del INDEC, y en términos per cápita es 10 veces superior.

La forma de gobierno y de inserción institucional del INDEC también contrasta con la de sus homólogos de Brasil, Canadá y México. Estos son, en general, más autónomos, y sus instancias de gobierno son más participativas.

Repensar la estructura institucional del SEN es un desafío importante. La experiencia internacional muestra que no hay un único arreglo institucional válido para garantizar la producción de estadísticas confiables. Sin embargo, es crucial garantizar características esenciales de la producción de estadísticas, a saber: independencia, relevancia, integridad, credibilidad, calidad, coherencia, protección y accesibilidad de la información recopilada. En ese sentido, es preciso debatir sobre la necesidad de definir un nuevo funcionamiento del SEN y, en particular, sobre la necesidad de establecer una nueva forma de gobierno de su organismo rector, el INDEC. Este carece de un directorio o una junta de gobierno que ejerza funciones de control y donde intervengan directa o indirectamente autoridades legislativas u otras instancias estatales relacionadas centralmente con la producción de información. En esa dirección, debería pensarse en la conformación de una estructura estatal autárquica y no corporativista.

Nuevos datos para nuevas políticas

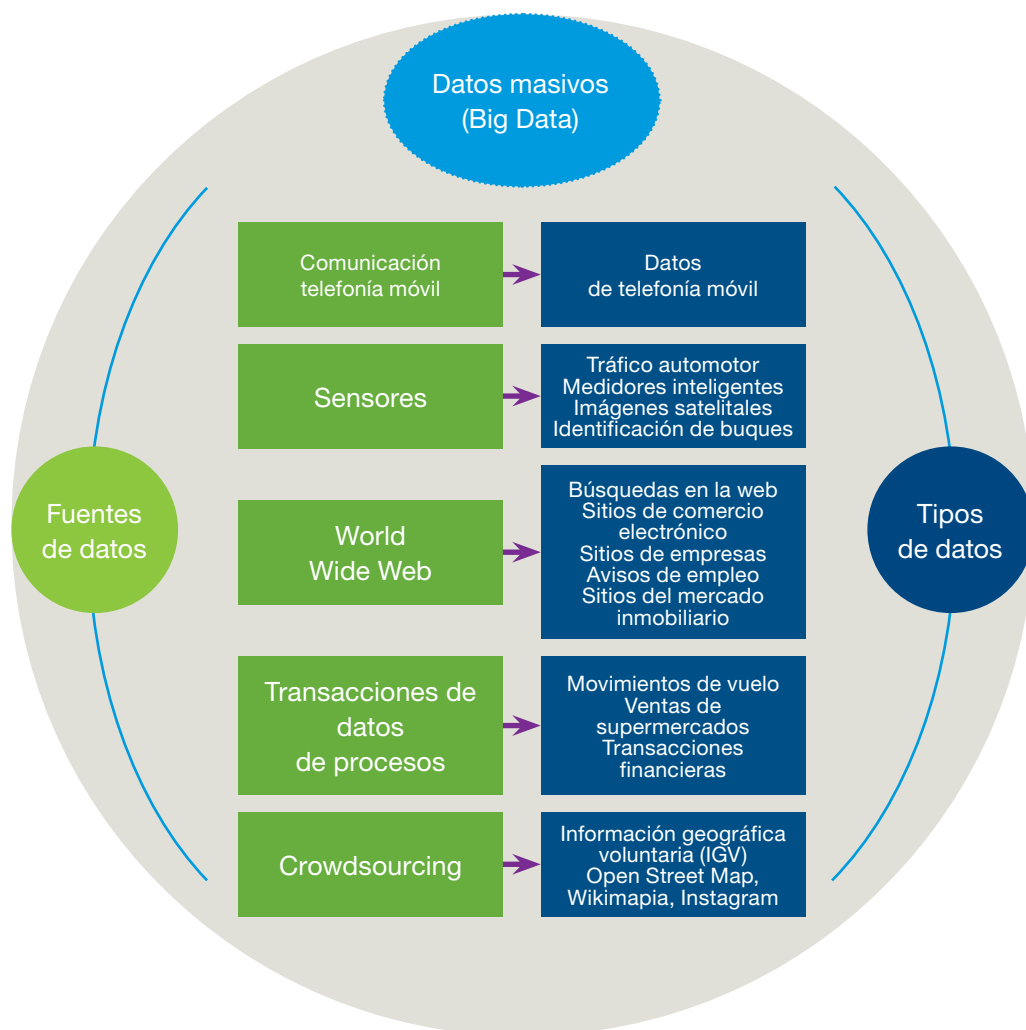
Uso de datos masivos y datos abiertos

En la actualidad se vive una revolución de los datos, que supone procesos múltiples y contemporáneos que redefinen la concepción tradicional de la información estadística. Dicha revolución atañe al volumen de los datos

y al rango de cosas que son mensurables, a la velocidad con que estos datos se producen, al número de productores y a la multiplicidad de fuentes asociadas con las nuevas tecnologías, a las formas de diseminación, a las formas de acceso ciudadano, y a la delimitación entre información pública e información privada.

Esquema 2

Datos masivos



Los datos convencionales, generados principalmente a partir de censos y encuestas, y recopilados mediante métodos convencionales de registro, son y seguirán siendo fuentes esenciales para la medición de los logros del desarrollo sostenible, pero sus formas de generación, procesamiento, diseminación y acceso serán afectadas por la revolución de los datos y, en particular, por dos aspectos clave de esta: los datos masivos (*big data*) y los datos abiertos (*open data*).

El concepto de datos masivos se refiere a conjuntos de datos cuya generación, dimensión y complejidad amplían significativamente las formas tradicionales de almacenamiento y procesamiento de la información. Los desafíos que suponen los datos masivos no solo se relacionan con el volumen, la heterogeneidad y la velocidad de los datos, sino también con cuestiones relativas a la infraestructura, las capacidades analíticas y el resguardo de la información. Por su parte, los datos abiertos son aquellos que pueden ser utilizados, reutilizados y redistribuidos libremente por cualquier persona. Están sujetos al requerimiento de atribución, esto es, es preciso citar la fuente de los datos, y deben compartirse de la misma manera como aparecen. Implican nuevas modalidades en relación con la diseminación de los datos públicos en tiempo real, las iniciativas de gobierno abierto y el monitoreo ciudadano de las políticas públicas. Los datos masivos podrían contribuir a ampliar significativamente el universo de información disponible para la construcción de indicadores de los ODS y sus metas, mientras que los datos abiertos podrían contribuir sustantivamente a un mejor monitoreo ciudadano de los avances de la Agenda 2030.

En el capítulo 5 se presentan las características de los datos masivos, se examina la situación de estos en Argentina, se identifican casos y oportunidades, y se consideran y

proponen políticas públicas para su mejor aprovechamiento. Luego se abordan las características de los datos abiertos, se examinan las iniciativas existentes en Argentina y el posicionamiento del país en el contexto internacional, y se analizan y proponen políticas públicas para mejorar la apertura de los datos a fin de ampliar el acceso de la ciudadanía a ellos.

En Argentina ha habido avances en el sector de *software* y de servicios informáticos, y se han desarrollado capacidades para aprovechar los datos masivos. Sin embargo, los estudios exploratorios evidencian cierta desconexión entre los desarrollos de las instituciones científicas y los de las empresas locales, y revelan una menor participación del sector público. Los resultados de la Encuesta Big Data 2014 permiten observar que los posibles usuarios de datos masivos desconocen sus potencialidades, que los oferentes tienen dificultades para explicitar los retornos de los datos masivos, y que la densidad de la red de vinculaciones entre el sector privado y el científico es baja. A su vez, los resultados manifiestan la participación limitada del sector público como actor demandante. La principal demanda por parte de los actores del sector se centra en la formación de recursos humanos y en la implementación de incentivos fiscales y de financiamiento.

En Argentina se están produciendo avances en lo que respecta a la implementación de proyectos de datos masivos. El Centro Interdisciplinario de Estudios en Ciencia, Tecnología e Innovación (CIECTI) lleva a cabo el programa Big Data para el Desarrollo, en el que se estudian los desafíos y las oportunidades que ofrece este nuevo paradigma para ser incluido en una agenda de desarrollo. El Instituto Nacional del Cáncer (Ministerio de Salud), la Fundación Instituto Leloir, el Instituto de Química Física de los

Materiales, Medio Ambiente y Energía (Facultad de Ciencias Exactas y Naturales, Universidad de Buenos Aires) y el Instituto de Investigación en Biomedicina de Buenos Aires están realizando importantes avances en materia de secuenciación genómica con vinculaciones internacionales. Asimismo, la Facultad de Ciencias Exactas y Naturales y la Facultad de Ingeniería de la Universidad de Buenos Aires desarrollaron una Maestría en Explotación de Datos y Descubrimiento del Conocimiento, que es la primera de su tipo en América Latina y el Caribe. En la órbita del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales se encuentra el Sistema de Identificación Nacional Tributario y Social (SINTyS). Se trata de una red de datos que permite compartir información entre organismos públicos. Cuenta con más de 380 organismos adheridos, 1695 bases de datos en la red, e información sobre 40 millones de personas físicas y más de 1,2 millones de personas jurídicas.

Por otra parte, hay en Argentina numerosas áreas potenciales de aplicación que se vinculan directamente con diversos ODS, por ejemplo, en salud y biotecnología, en transporte y urbanismo, en productividad agrícola, en energía, en cambio climático y en ecosistemas marinos.

Los desafíos que enfrenta el sector público para usar inteligentemente los datos masivos se centran en las siguientes cuestiones clave: i) el rol del Estado como dinamizador de las actividades relacionadas con la captura, el procesamiento y el análisis de los datos digitales; ii) el desarrollo de la infraestructura de telecomunicaciones, y la definición de su distribución y alcance geográfico, y iii) el desarrollo de las competencias de los trabajadores especializados (por ejemplo, los científicos de datos). Un punto que merece especial atención son las instituciones y el marco legal, especialmente la

regulación y el resguardo de los derechos de los individuos, que podrían verse afectados por el uso de los datos personales.

La masificación de los datos conlleva la problemática del acceso a esos datos. Los datos abiertos facilitan el acceso de la ciudadanía y de las organizaciones de la sociedad civil a la información pública. La Agenda 2030 se refiere de forma explícita a la importancia de dicho acceso para lograr su implementación efectiva.

Existen numerosas organizaciones públicas y privadas que producen datos. Estos datos, publicados en formatos abiertos, y utilizados debidamente por usuarios y desarrolladores, podrían crear un valor superior al imaginado inicialmente por sus propios productores. Es imposible predecir con exactitud cómo y dónde será creado el valor en el futuro, pues la naturaleza de las innovaciones es que su desarrollo frecuentemente proviene de los lugares más inverosímiles.

Sin embargo, los datos abiertos constituyen un gran recurso que todavía no ha sido explotado en toda su potencialidad en Argentina, más allá de algunas experiencias preliminares registradas a nivel subnacional. El *ranking* de 2015 del estado de los datos abiertos a nivel mundial (Índice de Datos Abiertos) muestra un desempeño regular del país. Entre las categorías más rezagadas se encuentra la información sobre el gasto público. Un desempeño análogo resulta de la evaluación que el Barómetro de Datos Abiertos realiza en 2014 sobre la relevancia y el impacto de las iniciativas de datos abiertos en el país. Pero hay avances recientes que podrían contribuir significativamente al monitoreo ciudadano de los ODS. Entre ellos, se destaca la aprobación, en septiembre de 2016 y luego de 15 años de debates, de la ley 27.275 sobre el Derecho de Acceso a la Información Pública.

El desafío que se presenta para avanzar en el ámbito de los datos abiertos es claro: se requiere superar la fragmentación de los datos que producen diferentes jurisdicciones, niveles y ramas del gobierno mediante la creación de archivos estandarizados de fácil acceso. Un primer mecanismo para moverse en esa dirección es proveer instrumentos que faciliten la interpretación y la utilización de los datos por parte de la sociedad. Un segundo mecanismo es que la sociedad civil participe en la identificación de los datos que se consideran útiles o necesarios, y en la definición de los formatos y modos de presentación. Un tercer mecanismo es facilitar interfaces para que las aplicaciones informáticas y móviles desarrolladas por terceros utilicen la información publicada. Finalmente, cabe destacar que los datos abiertos son una condición necesaria para avanzar hacia gobiernos abiertos, fundados en una filosofía que tienda a una mayor transparencia, y de una mayor participación y colaboración de la sociedad civil.

Nuevas prácticas de evaluación: métodos experimentales para políticas públicas

¿Cómo diseñar y evaluar políticas para el desarrollo sostenible? Del concepto, los objetivos y las metas de la Agenda 2030 se

deriva la necesidad de que las políticas públicas se fundamenten cada vez más sistemáticamente en la medición de impactos, los análisis contrafácticos, la determinación cuantitativa de efectos directos e indirectos de las políticas, y el establecimiento de compensaciones (*trade-offs*) y complementariedades entre sus objetivos, metas e instrumentos. Estos elementos son esenciales en las políticas basadas en evidencia.

En el capítulo 6 se presentan las principales características de las políticas basadas en evidencia, y se repasa sintéticamente la situación general de Argentina respecto de la evaluación de las políticas públicas. Luego se focaliza en un área de frontera: las políticas experimentales. A este respecto se examinan sus características metodológicas principales, así como sus alcances y potencialidades en Argentina. En primer lugar se exponen los métodos que se conocen como experimentos aleatorios de campo, y en segundo lugar se abordan los métodos basados en experimentos computacionales.

El uso sistemático de evidencia sólida permite mejorar las políticas públicas en al menos cinco aspectos, como se detalla en el esquema siguiente.

Esquema 3

Políticas basadas en evidencia

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Segone (2008).⁷

Un área de frontera de las políticas basadas en evidencia es la de las políticas experimentales, en particular las basadas en experimentos aleatorios de campo y en métodos

computacionales. Los experimentos aleatorios de campo, mayormente utilizados a nivel micro para evaluar la efectividad de programas, asignan aleatoriamente individuos de

una población objetivo a un grupo de tratamiento (es decir, un grupo que es incluido en el programa) y a un grupo de control (temporariamente excluido del programa), y evalúan de manera sistemática las diferencias entre los resultados de cada grupo, de modo de identificar el efecto causal del programa y determinar su magnitud. En caso de tener efectos positivos y significativos, el programa se puede hacer extensivo a toda la población objetivo.

El uso de la asignación experimental en países en desarrollo cobró fuerza a partir de la fundación, por parte de un grupo de profesores del Massachusetts Institute of Technology (MIT), del Laboratorio de Acción contra la Pobreza Abdul Latif Jameel (J-PAL) en 2003 y de las Innovaciones para la Acción Contra la Pobreza (IPA) en 2002. De un total de 123 evaluaciones realizadas por el J-PAL en América Latina y el Caribe, solo seis se hicieron en Argentina.

En Argentina, la cultura de realizar evaluaciones de impacto de políticas públicas es escasa, y si se habla específicamente de experimentos aleatorios de campo solo existen algunos pocos casos. Uno de los más relevantes fue la evaluación del programa Entra21, orientado a mejorar la empleabilidad de los jóvenes.⁸

Los experimentos computacionales, principalmente utilizados a nivel macro, sirven para analizar los efectos de diferentes escenarios, en los que una o más políticas se modifican. Se llevan a cabo en un laboratorio artificial, cuyo núcleo central lo constituye un modelo computacional en el cual se representan las variables, los parámetros y las diversas interacciones del sistema económico, social o ambiental cuyo comportamiento se trata de analizar mediante simulaciones computacionales. Cada experimento consiste en la simulación de los efectos de modificaciones de una

o más variables o parámetros de las políticas públicas. De este modo, el laboratorio artificial permite llevar a cabo experimentos que, por su magnitud, sería imposible implementar con actores y recursos reales.

La aplicación más relevante con relación al tipo de modelos y de preguntas que podrían derivarse de los ODS es la realizada por Cicowiez, Gasparini y Di Gresia en el marco de un proyecto del PNUD que abarcó a 18 países de América Latina y el Caribe.⁹ Allí se implementó el Modelo de Simulación sobre los ODM (Maquette for MDG Simulations, MAMS). En particular, el estudio sobre Argentina modeló la evolución de los indicadores de mortalidad infantil, mortalidad materna, y acceso a agua potable y a servicios de saneamiento básico, así como la evolución de indicadores del sistema educativo tales como las tasas netas de matriculación en la educación primaria, secundaria y superior. Otro ejemplo con potenciales aplicaciones para la evaluación dinámica y consistente de aspectos atinentes al desarrollo sostenible del país lo constituye el modelo de crecimiento de Argentina desarrollado por Mercado y Cicowiez.¹⁰ Se trata de un modelo computacional dinámico intertemporal que permite analizar trayectorias de crecimiento a largo y a muy largo plazo. En él interactúan, de manera dinámica y compleja, variables y parámetros económicos, tecnológicos, demográficos, educativos y de salud, tales como el producto bruto, el consumo, el capital físico y la deuda externa, la tasa de progreso tecnológico y de crecimiento poblacional, y el capital humano.

En síntesis, la aplicación de métodos experimentales en Argentina, ya sea mediante experimentos aleatorios de campo o por medio de experimentos computacionales, es sumamente escasa. Además, la situación argentina en cuanto al uso sistemático de

evidencia para la formulación y la evaluación de las políticas públicas es heterogénea. Las normativas y las instituciones existentes se orientan primariamente al control del gasto público o al control de gestión, pero no se enfocan en la evaluación continua y sistemática de los resultados de las políticas, los programas y los proyectos públicos. Esto último se lleva a cabo, en contadas ocasiones, a través de iniciativas aisladas o parciales de algunos ministerios u organismos públicos.

La mayor parte de los avances relativos se registran en el terreno de la evaluación de las políticas sociales. En tal sentido destacan el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales y, dentro de este, el Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales (SIEMPRO). Asimismo, si bien Argentina carece de una institucionalidad que lleve a cabo de manera unificada y sistemática el monitoreo y la evaluación de las políticas públicas desde una perspectiva

de desarrollo sostenible que articule políticas económicas, sociales y ambientales, en el último lustro diversos proyectos de ley han impulsado la creación de una Agencia Nacional de Evaluación en el país.¹¹

Los principales desafíos para mejorar la formulación y la evaluación de las políticas públicas son los siguientes: i) incorporar progresivamente métodos de frontera, como los experimentos aleatorios de campo y los experimentos computacionales; ii) construir una institucionalidad que de manera unificada y sistemática monitoree y evalúe las políticas desde una perspectiva de desarrollo sostenible, y iii) enfatizar la necesidad de que los planes, programas y proyectos consideren la evaluación desde su diseño, de modo que una cultura de formulación y evaluación de políticas basadas en evidencia se extienda en el sector público argentino. Ello contribuiría significativamente al logro efectivo de los objetivos planteados en la Agenda 2030.

¹ Como complemento ampliado de la información que se presenta y analiza detalladamente en este capítulo del informe, se elaboró un cuadro que contiene un detalle de las respectivas fuentes de las que se obtuvo la información. Adicionalmente se elaboró un cuadro preliminar para evaluar la situación de Argentina respecto de cada indicador y cada meta de los ODS. Ambos cuadros pueden consultarse en (www.ar.undp.org). Por su parte, el Gobierno argentino actualmente está realizando una aproximación aún más detallada —a través del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales— que permitirá definir prioridades con relación a los objetivos y las metas, y realizar probables adaptaciones a la situación específica del país.

² Ferreres, O. 2005. *Dos siglos de economía argentina, 1810-2004. Historia argentina en cifras*. El Ateneo/Norte y Sur; ARKLEMS. 2014. Base de datos ARKLEMS. Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Económicas. Disponible en: www.arklems.org/datos; Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC). 2016.

³ Los datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), compilados por SEDLAC (CEDLAS y Banco Mundial), corresponden al Gran Buenos Aires en el período 1988-2002, Urbana Argentina en el período 2001-2003, y Urbana Argentina EPH continua en el segundo semestre de los años del período 2004-2006 y el segundo semestre de 2016. El INDEC dejó de publicar estadísticas de pobreza a partir del año 2013, y las publicadas desde 2007 están oficialmente cuestionadas. Nuevas estadísticas oficiales de pobreza comenzaron a publicarse a partir del segundo trimestre de 2016. Estimaciones alternativas a las oficiales, correspondientes al período 2007-2015, fueron desarrolladas por el Observatorio de la Deuda Social Argentina de la Universidad Católica Argentina (UCA) y por el Centro de Investigación y Formación de la República Argentina-Central de Trabajadores de la Argentina (CIFRA-CTA).

⁴ Global Footprint Network. 2016. *National Footprint Accounts 2016 Edition*. Disponible en: www.footprintnetwork.org.

⁵ En la agenda de objetivos prioritarios de gobierno se ha propuesto la creación de un Centro de Análisis y Gestión de la Información para el Desarrollo Humano (objetivo núm. 42), que se orientará a la articulación de las áreas de gobierno que administran los datos necesarios para la formulación y la evaluación de las políticas sociales. A nivel provincial, y en algunos casos a nivel municipal, también se registran avances en cuanto a la formulación de agendas de gobierno y la organización de la información en función de los ODS. A modo de ejemplo cabe mencionar la participación de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, de las provincias de Tucumán, Salta, Jujuy, La Rioja y Tierra del Fuego, y del municipio de Vicente López (provincia de Buenos Aires) en el encuentro “Agenda 2030: Avances en la adaptación argentina de las metas de los ODS”, que tuvo lugar los días 6 y 7 de diciembre de 2016 en la Cancillería argentina, y fue organizado por el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, la Cancillería y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

⁶ El Estado argentino, a través del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales y del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), está realizando una revisión exhaustiva de la disponibilidad de indicadores para cada meta de los ODS, que permitirá precisar estos resultados, así como también los del relevamiento preliminar aquí presentado.

⁷ Segone, M. 2008. “Evidence-Based Policy Making and the Role of Monitoring and Evaluation within the New Aid Environment”. En: UNICEF (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia). *Bridging the Gap: The Role of Monitoring and Evaluation in Evidence-Based Policy Making*. UNICEF/DevInfo/IDEAS/MICS/Banco Mundial.

⁸ Alzúa, M. L., G. Cruces, y C. Lopez. 2016. “Long-Run Effects of Youth Training Programs: Experimental Evidence from Argentina”. *Economic Inquiry*, 54 (4). En los Anexos del informe se realiza una presentación detallada de esta evaluación.

⁹ Cicowiez, M., L. Gasparini, y L. Di Gresia. 2010. “Argentina”. En: M. Sánchez, R. Vos, E. Ganuza, H. Lofgren y C. Díaz-Bonilla (Eds.). *Public Policies for Human Development: Achieving the Millennium Development Goals in Latin America*. Palgrave Macmillan.

¹⁰ Mercado, R., y M. Cicowiez. 2016. “Crecimiento argentino en el largo plazo: un modelo intertemporal y una agenda empírica”. *Desarrollo Económico*, 55 (217). En los anexos del informe se presentan simulaciones, basadas en este modelo, de impactos macroeconómicos de diversas mejoras en variables atinentes a la salud en Argentina.

¹¹ Entre los proyectos de ley existentes se encuentran los siguientes: “Evaluación obligatoria de programas sociales y creación de la Agencia Nacional de Evaluación”, de 2010; “Agencia Nacional de Evaluación de Políticas y Programas de Desarrollo Social”, de 2011; “Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social”, de 2014, y “Agencia Nacional de Evaluación de Políticas Públicas”, de 2015.



La Agenda 2030 es la nueva agenda de desarrollo de las Naciones Unidas. Su idea central, el desarrollo sostenible, es la articulación virtuosa entre crecimiento económico, inclusión social y sostenibilidad ambiental. La Agenda 2030 conlleva una necesidad ineludible: contar con más y mejor información. Para avanzar hacia los ODS es necesario disponer de información confiable, oportuna y accesible. Información al servicio del desarrollo: que sirva para construir nuevos indicadores e índices que midan líneas de base y brechas de desarrollo; para monitorear y evaluar el impacto de los proyectos y programas, y así rendir cuentas sobre los avances en el logro de objetivos y metas, y para alimentar la formulación de políticas basadas, cada vez más, en evidencia empírica.

Este informe parte de esta necesidad. En la primera parte brinda un panorama general del desarrollo sostenible en Argentina, y propone un índice que permite caracterizar la situación a nivel provincial. Los datos que nutren este y otros índices son objeto de análisis de la segunda parte del informe. En ella se examina la disponibilidad y la calidad de la información estadística convencional, y se identifican áreas vacantes en materia de información relacionada con los ODS. También se explora el funcionamiento del Sistema Estadístico Nacional con una mirada comparativa y se plantean desafíos y propuestas sobre su estructura institucional. La tercera parte del informe destaca las áreas en las que Argentina puede avanzar en cuanto a disponibilidad y calidad de información para el desarrollo sostenible, en particular el acceso y el uso de datos masivos y abiertos, y la aplicación de métodos experimentales para diseñar y evaluar políticas públicas.



Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
Esmeralda 130, piso 13
C1035ABB, Ciudad Autónoma de Buenos Aires
Argentina
www.ar.undp.org

*Al servicio
de las personas
y las naciones*

