

LA POBREZA Y LA GOBERNABILIDAD MUNDIAL

*Conferencia del Dr. Adalberto Rodríguez Giavarini
al incorporarse como Académico de Número a la
Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas,
en sesión pública extraordinaria del 3 de julio de 2013*

Las ideas que se exponen en esta publicación son de exclusiva responsabilidad de los autores, y no reflejan necesariamente la opinión de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas.

ISSN: 0325-4763

Hecho el depósito legal

© Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas

Avenida Alvear 1711, P.B. - Tel. y fax 4811-2049

(1014) Buenos Aires - República Argentina

ancmyp@ancmyp.org.ar

www.ancmyp.org.ar

Se terminó de imprimir en Pablo Casamajor Ediciones (www.imagenimpresa.com.ar)
en el mes de diciembre de 2013.

**ACADEMIA NACIONAL DE CIENCIAS
MORALES Y POLÍTICAS
JUNTA DIRECTIVA 2013 / 2014**

Presidente Académico Ing. MANUEL A. SOLANET
Vicepresidente . . Académico Dr. SANTIAGO KOVADLOFF
Secretario Académico Dr. LEONARDO MC LEAN
Tesorero Académico Dr. RODOLFO A. DÍAZ
Prosecretario . . . Académico Dr. JOSÉ CLAUDIO ESCRIBANO
Protesorero Académico Dr. ROSENDO FRAGA

ACADÉMICOS DE NÚMERO

Nómina	Fecha de nombramiento	Patrono
Dr. Horacio A. GARCÍA BELSUNCE	21-11-79	Rodolfo Rivarola
Dr. Alberto RODRÍGUEZ VARELA	28-07-82	Pedro E. Aramburu
Dr. Natalio R. BOTANA	11-07-84	Fray Mamerto Esquiú
Dr. Horacio SANGUINETTI	10-07-85	Julio A. Roca
Dr. Leonardo MC LEAN	22-04-87	Juan B. Justo
Monseñor Dr. Gustavo PONFERRADA..	22-04-87	Nicolás Avellaneda
Dr. Gerardo ANCAROLA.....	18-12-92	José Manuel Estrada
Dr. Gregorio BADENI	18-12-92	Juan Bautista Alberdi
Dr. Eduardo MARTIRÉ	18-12-92	Vicente Fidel López
Dr. Isidoro J. RUIZ MORENO	18-12-92	Bernardino Rivadavia
Dr. Jorge R. VANOSSI.....	18-12-92	Juan M. Gutiérrez

Nómina	Fecha de nombramiento	Patrono
Dr. Hugo O. M. OBIGLIO	23-04-97	Miguel de Andrea
Dr. Alberto RODRÍGUEZ GALÁN	23-04-97	Manuel Belgrano
Dr. Fernando N. BARRANCOS Y VEDIA	28-04-99	Benjamín Gorostiaga
Dr. Juan R. AGUIRRE LANARI	27-11-02	Justo José de Urquiza
Dr. René BALESTRA	14-09-05	Esteban Echeverría
Dr. Alberto DALLA VÍA	14-09-05	Félix Frías
Dr. Rosendo FRAGA	14-09-05	Cornelio Saavedra
Embajador Carlos ORTIZ DE ROZAS....	14-09-05	Ángel Gallardo
Dr. Mario Daniel SERRAFERO	14-09-05	José M. Paz
Dr. Juan Vicente SOLA.....	14-09-05	Deán Gregorio Funes
Dr. Carlos Pedro BLAQUIER.....	27-08-08	Nicolás Matienzo
Ing. Manuel SOLANET	27-08-08	Joaquín V. González
Dr. José Claudio ESCRIBANO	27-05-09	Domingo F. Sarmiento
Dr. Rodolfo Alejandro DÍAZ	14-04-10	Dalmacio Vélez Sarsfield
Dr. Santiago KOVADLOFF	14-04-10	Estanislao Zeballos
Dr. Vicente MASSOT	14-04-10	Fray Justo Santa María de Oro
Dr. Felipe DE LA BALZE	14-04-10	Bartolomé Mitre
Lic. María Teresa CARBALLO	26-10-11	Roque Sáenz Peña
Dr. Héctor A. MAIRAL	26-10-11	Carlos Pellegrini
Dr. Eduardo Martín QUINTANA.....	26-10-11	Vicente López y Planes
Dra. María Angélica GELLI	12-12-12	Antonio Bermejo
Dr. Adalberto RODRÍGUEZ GIAVARINI.	12-12-12	Adolfo Bioy
Almte. Enrique MOLINA PICO	12-12-12	José de San Martín

ACADÉMICO EMÉRITO

Dr. Carlos María BIDEGAIN

*Apertura del acto a cargo del
académico Presidente Manuel Solanet*

Tengo el agrado y el honor de abrir esta sesión extraordinaria para proceder a la incorporación, como académico de número, del Dr. Adalberto Rodríguez Giavarini.

Nuestra Academia se prestigia y enriquece con esta incorporación. Las cualidades morales e intelectuales de quien hoy se incorpora serán debidamente expuestas por su presentante, el académico José Claudio Escribano. No obstante quiero destacar el reconocimiento público y el bien ganado prestigio que motivaron la elección del nuevo académico.

El Dr. Rodríguez Giavarini ocupa el sitial Adolfo Bioy, que recuerda a quien fue miembro fundador y segundo presidente de esta corporación. Bioy fue un destacado abogado, hacendado y dirigente. También fue escritor y seguramente transmitió esta cualidad a su hijo Adolfo Bioy Casares.

El Dr. Rodríguez Giavarini sucede en este sitial al Dr. Carlos Floria, quien lo dejó vacante al ser designado académico emérito, cuando por razones de salud solicitó se lo exima de sus actividades en la Academia. Carlos Floria volvió a la casa de Dios en noviembre pasado y recordándolo con afecto y admiración, le rendimos sentido homenaje.

Procedo a entregar al nuevo académico el diploma que lo acredita y la correspondiente medalla. Recíbalos con todo el aprecio de quienes estamos seguros que su contribución será fructífera.

Presentación a cargo del académico José Claudio Escribano

Presentar al doctor Adalberto Rodríguez Giavarini, en nombre de la institución a la que se incorpora, es una invitación a reflexionar sobre el carácter de los hombres con responsabilidades públicas y sobre el denuedo y convicciones con las cuales el carácter impregna la acción. Puedo esta noche realizar esa tarea a la luz de una vida que se ha desplegado con voluntad de servicio cívico. La han regido, por un lado, los principios inmutables de su personalidad, y por otro, los imponderables que asaltan a los contemporáneos de cada contexto histórico.

Llama la atención el número de ámbitos en los cuales el nuevo académico ha respondido a las condiciones que debía satisfacer. No siempre ellas se encarnan con la debida disciplina y templanza moral en los protagonistas de una época.

Cuando un traspie ocurre en el ámbito privado, los efectos negativos suelen quedar circunscriptos a espacios más o menos reducidos. Otro será, en cambio, el resultado si el desatino cunde en la esfera pública. Tanto la suerte de las sociedades, como el tono dominante en tal o cual período de la Historia, han dependido muchas veces de liderazgos que parecieron haber sido más un parto del azar, el fruto de pasiones descontroladas o fenómenos de displicencia general sobre el destino común, que actos de perspicacia y previsión razonable sobre el porvenir.

Rodríguez Giavarini ha estado atento a tales peligros. Se ha preparado para responder a las responsabilidades que emanan de la idea de liderazgo y lo ha hecho con clara identificación de los valores asociados a la promoción del desarrollo individual y social y a la necesidad de contar con las instituciones indispensables para canalizarlos y fortalecerlos.

Nuestro nuevo académico ha sido militar. Al graduarse ocupó el segundo lugar más destacado de su promoción en el Colegio Militar de la Nación, que fundó Sarmiento. Tuvo arrojo suficiente para elegir paracaidismo como especialidad, pero vaciló, en debate íntimo, sobre lo que podía esperarse de él en la carrera de las armas. Con el grado de teniente pidió la baja, después de haber estado en West Point. Percibió que carecía de aptitud militar, o sea, del espíritu de pertenencia y entrega a la preparación continua, en lo esencial, para la defensa nacional y la guerra.

Imaginemos la exteriorización de ese conflicto introspectivo en un casual encuentro entre Ernesto Sabato y el atribulado joven militar. Imaginémoslos en el instante de decidirse la transición vital. Hay otros personajes inconfundibles en la escena: son los jefes que procuran retener en el Ejército al infante y paracaidista, seducidos por los méritos que ha acreditado. Sabato razona desde otra perspectiva. Lo estimula a confiar en la corazonada que lo perturba y a tomar, en resuelta mutación, el camino que en verdad lo reconforte para una vida útil. El autor de “Sobre héroes y tumbas” se había anticipado a ese juicio, en el texto en que se consternaba por una absurda contradicción, tan frecuente entre argentinos: “Ah, Fulano es un gran coronel, no parece militar”.

Cómo puede, en rigor, conceptuarse a alguien de buen profesional, se preguntaba Sabato, si no se lo observa revestido, antes al contrario, de la plenitud de atributos que lo iluminen como tal. Rodríguez Giavarini dio, pues, al abandonar la actividad militar, la manifestación de autenticidad que pedía el gran escritor. Se abriría entonces la etapa del alumno de Ciencias Económicas en aulas

más agitadas que las del Colegio Militar: las de la Universidad de Buenos Aires.

La UBA y su vieja casa de la avenida Córdoba lo atraparon de lleno. Cuando se graduó en Economía Política, ya estaba experimentado en los escarceos políticos de la estudiantina, pero por fervores más atemperados que los de otros cofrades en los vínculos con Franja Morada, voz universitaria del radicalismo.

El sentido de equilibrio y de los contrapesos controlados con asombrosa regularidad ha sido el sello de quien, incluso en el atildamiento, expresa a toda hora la cortesía y prudencia del estilo personal. Casi en el límite de lo que las circunstancias autorizan, podría decirse aquí lo que se ha dicho de un primer ministro y dos veces secretario de Asuntos Exteriores británico del siglo XIX, Lord Aberdeen: para él, ningún gobierno era lo suficientemente liberal, con tal de que no perdiera el carácter conservador que lo definía¹.

Pero aun si afirmáramos, por más de un motivo, que presentamos a un intelectual de ideas liberales trabajadas por una notoria sensibilidad conservadora, habríamos trazado un perfil incompleto. Faltaría el rasgo de su honda religiosidad y compenetración con la doctrina social de la Iglesia. Omitiríamos la gravitación en su pensamiento del principio de subsidiaridad, presente en la gran evangelización católica desde fines del siglo XIX con la encíclica *Rerum Novarum*, de León XIII, y las que le siguieron, a partir de la *Quadragesimo Anno*, de Pío XI. He ahí la fuente de inspiración para estimular la actividad de los individuos, las familias y las organizaciones intermedias de la sociedad hasta donde puedan cumplir con objetivos de bien común, sin interferencias de un poder centralizado y distante. Ahí está el fundamento de un imperativo de actualidad: la defensa del federalismo y de los gobiernos locales.

¹ “Tayllerand”, de Duff Cooper, Ed. Claridad, 1939, Buenos Aires.

El primer cargo público de Rodríguez Giavarini fue el de subsecretario de Presupuesto, durante la presidencia del doctor Raúl Alfonsín. La mayor afinidad personal la encontró entonces con el ministro Roque Carranza, acaso por la voluntad compartida de preservar, como objetivo, el equilibrio fiscal. Ese rigor se haría notar cuando dejó, ya como secretario de Hacienda y Finanzas del gobierno de la Ciudad de Buenos Aires del doctor Fernando de la Rúa, una situación superavitaria.

Rodríguez Giavarini, miembro de número de la Academia Nacional de Educación, fue diputado nacional y presidió en Buenos Aires la Fundación Carolina, brazo de España, para la ciencia y las artes, hacia Iberoamérica. Ha sido consultor económico especializado en inversiones directas en el país y en el extranjero y profesor de Macroeconomía y de Economía Internacional, Desarrollo y Comercio. Ha ocupado cátedras en la Universidad de Buenos Aires y en la Universidad Católica Argentina, en las de Belgrano y del Salvador. Es Doctor Honoris Causa por la Universidad Soka, de Japón, y ha enseñado sobre Políticas Públicas en la Kennedy School, de Harvard. También, en Columbia University y en la Sorbonne.

El campo que lo ha proyectado al plano más elevado en su carrera ha sido el de la política exterior. Acompañó, entre 1999 y 2001, como canciller, la gestión presidencial del doctor de la Rúa. Por esa condición de ex ministro de Relaciones Exteriores, podemos recibirlo como al académico que se reconoce en la huella que aquí dejaron Carlos Saavedra Lamas, Alfonso de LaFerrere, Alejandro Ceballos y Carlos Muñiz, y se prolonga en Juan Ramón Aguirre Lanari.

No es sólo por razones cronológicas, sino para explayarme en una observación, que menciono al doctor Muñiz casi en último término. Este es el momento para indagar, con respetuosa voluntad de interpelación a las autoridades públicas, cómo el Instituto del Servicio Exterior de la Nación no ha resuelto todavía honrarse con el nombre del estadista que lo fundó, y al fundarlo, profe-

sionalizó –dignificándola–, la diplomacia argentina en todas las jerarquías. O por qué, después de seis años de su desaparición, falta una calle, un espacio en Buenos Aires con el que se retribuya a quien, al concebir en 1978 la idea del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI) –el primero en su índole, en Iberoamérica–, prestó servicios notables a los intereses permanentes de la República. ¿Hemos olvidado, acaso, la virtud del agradecimiento?

Al suceder al doctor Muñiz en la conducción del CARI, Rodríguez Giavarini ha quedado como administrador de un patrimonio intangible que debe cuidarse, sobre todo en un país con instituciones destruidas y otras que desesperan por sobrevivir. El CARI ha sido un puente de valor estratégico que la Argentina ha tendido hacia el mundo. Como tal ha obrado tanto desde los días iniciales del aislamiento a causa del terror y horrores internos como hasta los días del infortunio que ha desprovisto gradualmente al país de peso y de norte.

En esa delicada mediación, Rodríguez Giavarini ha sido un intérprete fiel del ideario para el cual Muñiz reclutó gentes de todas las procedencias políticas, profesionales y religiosas. Ha tenido nuestro nuevo académico tacto para la diplomacia cívica, social y académica. Fruición entomológica para captar matices en la diversidad. Esfuerzo metódico para instrumentar una red mundial de acuerdos con instituciones homólogas, que ensanchen las posibilidades de entendimiento entre pueblos y gobiernos, en materias tan diversas –seguridad, comercio internacional, agricultura, política nuclear– como sobre las que se trabaja en el CARI en veinte grupos integrados por expertos relevantes y en áreas de estudio diferenciadas por regiones.

Aquellos atributos ya habían sido expuestos por Rodríguez Giavarini cuando estuvo al frente del Palacio San Martín. Los resumo, por una cuestión de oportunidad en la región, en su participación relevante, junto con la diplomacia peruana, en la firma de la Carta Democrática Interamericana de Lima.

Si ese documento fuera interpretado de buena fe en los alcances y espíritu, y más si se lo ahondara, la conciencia democrática continental no se hallaría satisfecha en adelante sólo por la existencia de gobiernos fundados en el voto popular. Demandaría gobiernos que, además de la legitimidad de origen, garanticen la independencia de los poderes, estimulen la tolerancia y condenen la discriminación en cualquiera de sus formas, aun las más veladas, fueren políticas, sociales o tributarias. Por servicios que ha prestado en distintos campos de las relaciones internacionales con igual calidad y sustancia, Rodríguez Giavarini ha recibido, entre otros reconocimientos, la Legión de Honor, de Francia; la Gran Cruz Cruzeiro do Sul, de Brasil; la Gran Cruz de Isabel la Católica, de España; y la Gran Cruz, en grado de caballero, de Italia.

Ha sido estos años anfitrión de algunas de las personalidades destacadas de la escena mundial. Lo ha hecho con la noción del valor intransferible de las relaciones personales en la diplomacia con la cual descolló, desde 1922, John Rieslly, el fundador del Chicago Council on Foreign Relations, rebautizado en 2006 como The Chicago Council on Foreign Affairs, en cuyos logros se inspiró Muñiz para la creación del CARI. El diálogo de unos con los otros, esa ausencia que comenzó a mitigarse desde la asunción de Francisco, es arte y compromiso y núcleo de una batalla cultural que los hombres esperanzados como Rodríguez Giavarini nunca han dado por perdida.

El colega a quien nos aprestamos a escuchar sabe, por el conocimiento de la fe, que la verdad, la justicia, la ejemplaridad, la decencia, y para llamarla de alguna manera, la virtud republicana, tendrán, tarde o temprano, mayor acento en el latido cívico de los argentinos.

LA POBREZA Y LA GOBERNABILIDAD MUNDIAL

Por el académico DR. ADALBERTO RODRÍGUEZ GIAVARINI

Introducción

La primera presentación pública en la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas es un desafío ante el cual se experimentan sensaciones diversas: perplejidad por la inmerecida distinción, complacencia por acceder a una colegiatura de tan significativos integrantes y la desafiante obligación de elegir la temática de la primer ponencia pública.

Elegir un tema de exposición es para los que ejercen su profesión brindando servicios una decisión a la que se enfrentan cotidianamente sin mayor hesitación. ¿Por qué entonces la difícil y morosa tarea de elegir un tema en esta oportunidad? Considero que la respuesta se halla en haber bien previsto la reunión de hoy: una audiencia calificada y altamente autorizada en múltiples disciplinas ante la cual seremos –y deseamos– ser examinados.

Y como a todo examinando se nos impone la obligación de prepararnos acabadamente –dentro de nuestros límites– y poner de manifiesto, con nuestra opción temática, una preferencia que deje testimonio de la problemática que más nos desvela y en la que deseáramos aportar –aunque mínimamente– una sencilla reflexión. Sencilla, pero existencial y profesionalmente comprometida.

Por todo ello pongo a la atención de Uds, estas breves consideraciones sobre “La Pobreza y la gobernabilidad mundial”.

Si bien, como es obvio, lo veremos desde la limitada lente de la economía, no se nos escapa que esta temática ha sido abordada, desde los tiempos, en el campo de las religiones, la filosofía, la política y desde todas las disciplinas científicas sociales, incluyendo por supuesto la medicina y la psicología.

Pero la decisión temática, debo confesarlo estuvo fuertemente influida por las propias declaraciones del Papa Francisco sobre la imperiosa necesidad de poner a la Iglesia al servicio de los pobres, dentro de la histórica doctrina social cristiana en la cual la “opción por los pobres” constituye un centro de gravedad para cumplir con su mandato trascendente.

Y además, por la estupenda coincidencia que –en los enunciados al menos– suscita en el mundo la lucha contra la pobreza, ya que hoy es evidente que este objetivo, el más preclaro y justo que la Humanidad se ha fijado, lo hace alcanzable el avance tecnológico, alejándolo del campo de las utopías voluntaristas para ponerlo en el terreno de lo alcanzable si se lograra un diagnóstico acertado y una prescripción remediadora junto a una ejecución operativa y eficaz.

Ciencias Morales

La pobreza

Cuadro de situación en el mundo

El clima social a escala internacional revela múltiples tensiones en países que se encuentran extendidos por los cinco continentes. La percepción de carencias, la falta de respuestas a las demandas sociales en materia de calidad de vida y necesidades insatisfechas es absolutamente generalizada. Entonces nos preguntamos, ¿la pobreza es una “sensación” o existen elementos cuantificables objetivamente que permiten entenderla? Para aproximarnos a una respuesta nos proponemos analizar la evolución del Índice de Desarrollo Humano (IDH) y el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM).

Índice de Desarrollo Humano

El Índice de Desarrollo Humano, que mide el promedio de avance en tres dimensiones básicas del desarrollo humano: vida larga y saludable, conocimiento y nivel de vida digno, muestra, a nivel agregado, una mejora de 23,5% entre 1980 y 2012, es decir a un ritmo de 0,68% anual; si se descompone el período por décadas, según se observa en el Cuadro 1, el desvío del crecimiento de cada subperíodo respecto del correspondiente a todo el período es mínimo. Ello sugiere que la velocidad de mejoría del Índice es constante.

La dispersión del valor del Índice según grupo de países es alto. En el 2012, según el último Informe Anual del PNUD corresponde 0,905 a los países de muy alto desarrollo (Noruega lidera el ranking con 0,955), 0,758 a los de desarrollo alto y 0,699 a los de desarrollo medio y 0,466 a los de desarrollo bajo.

Cuadro 1. Índice de Desarrollo Humano

Grupo de países	Índice				Δ% Media anual		
	1980	1990	2000	2012	1980/90	1990/2000	2000/2012
Mundo	0,561	0,600	0,639	0,694	0,68	0,64	0,68
Desarrollo muy alto	0,773	0,817	0,867	0,905	0,56	0,59	0,36
Desarrollo alto	0,605	0,656	0,695	0,758	0,81	0,58	0,72
Desarrollo medio	0,419	0,481	0,549	0,640	1,38	1,32	1,29
Desarrollo bajo	0,315	0,350	0,385	0,466	1,05	0,95	1,62
Bajo/muy alto	0,406	0,428	0,444	0,515			
Total mundo	0,561	0,600	0,639	0,694	0,68	0,64	0,68

Fuente: PNUD Informe de Desarrollo Humano 2012.

Resulta un dato alentador que la brecha entre el valor del Índice de Desarrollo Humano (IDH) entre los países de desarrollo bajo y los valores del grupo de países con índice muy alto se haya reducido: en 1980 el IDH de los primeros representaba solo el 41% del IDH de los países de muy alto desarrollo y en el 2012 pasó a representar el 51% (penúltima línea del Cuadro 1). Obviamente, el cierre de la brecha se debe a que el crecimiento del IDH en los países de desarrollo bajo en las tres décadas ha sido superior al experimentado en los países de desarrollo muy alto.

En alguna medida la teoría de la convergencia parece revivir y la dinámica del IDH sugiere una suerte de salto cualitativo de los países de IDH más bajo. Sin embargo, el ritmo es lento y la brecha enorme.

Cuadro 2. Índice de Desarrollo Humano en América Latina
(países seleccionados)

Posición IDH 2012	País	Valor IDH				Δ% Medio anual			
		1980	1990	2000	2012	1980/ 90	1990/ 2000	2012/ 2010	1980/ 2012
40	Chile	0,638	0,702	0,759	0,819	0,96	0,78	0,64	0,78
45	Argentina	0,675	0,701	0,755	0,811	0,38	0,74	0,60	0,57
51	Uruguay	0,664	0,693	0,741	0,792	0,42	0,68	0,55	0,55
61	México	0,598	0,654	0,723	0,775	0,89	1,00	0,59	0,81
77	Perú	0,580	0,619	0,679	0,741	0,65	0,93	0,73	0,77
85	Brasil	0,522	0,590	0,669	0,730	1,23	1,26	0,73	1,05
91	Colombia	0,556	0,600	0,658	0,719	0,76	0,93	0,75	0,81
108	Bolivia	0,489	0,557	0,620	0,675	-	0,08	1,51	0,86
111	Paraguay	0,549	0,578	0,617	0,669	0,52	0,66	0,67	0,62
Mundo		0,561	0,600	0,639	0,694	0,68	0,64	0,68	0,67

Fuente: PNUD Informe de Desarrollo Humano 2012.

En general, los países latinoamericanos han tenido IDH “intermedios” como surge de la ubicación relativa en el ranking que puede armarse a partir de la información del PNUD (véase la posición de cada uno en la primera columna del Cuadro 2). En el año 1980 Chile, Argentina, Uruguay, México y Perú estaban por encima del promedio mundial; en el 2012 se agregan al club Brasil y Colombia.

El mayor dinamismo en esos 32 años correspondió a Brasil, con un crecimiento medio anual de 1,05%, seguida por Bolivia (0,86% con datos para 1990-2012). Colombia (0,81%) y México 0,81%, Chile y Perú mantienen tasa de crecimientos interesantes, de 0,78% y 0,77% anual.

¿Y Argentina? Pues entonces es, junto con Uruguay, uno de los países con menor crecimiento del IDH en los últimos 32 años. Es cierto que una parte de la explicación fue la década 80-90 signada por una alta inflación y crecimiento económico nulo. Pero también es cierto que en la década del 90 al 2000 hubo 5 países en la región con mayor crecimiento anual en el IDH y solo 3 con crecimiento menor de los incluidos en el cuadro 4. Y que aun en el período 2000/2012, son seis países en los que el IDH tiene mayor crecimiento que Argentina y solo dos, de los que integran la muestra, tienen un crecimiento menor. Más aún, tanto en la década del 80 al 90 cuanto en el período 2000/2012 el crecimiento anual del IDH en Argentina fue inferior al promedio mundial.

Índice de Pobreza Multidimensional

También es posible analizar un segundo indicador, relevado por el PNUD, que es el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM).

El IPM es una medida experimental diseñada para reflejar la superposición de carencias sufridas por las personas en salud, educación y nivel de vida. El IPM muestra tanto la incidencia de la pobreza multidimensional no referida a ingresos (recuento de personas que se encuentran en esa situación) como su intensidad (cantidad relativa de carencias que las personas sufren al mismo tiempo).

Si bien este indicador no está disponible para todos los países para los que sí lo está el IDH –y ello impide llegar a un valor agregado–, hay una cobertura lo suficientemente amplia como para efectuar un análisis para algunos países/regiones. En el Cuadro 3 se presentan los datos para países seleccionados, incluyendo el año o período de la observación.

Cuadro 3. Índice de Pobreza Multidimensional

País	Año	Índice de pobreza			Población en riesgo de caer en		Población debajo de	
		Valor	Incidencia	Carencia	Pobreza	Pobreza Extrema	1,25US\$	Línea Nacional
Níger	2006	0,642	92,4	69,4	4,0	81,8	43,6	59,5
Etiopía	2011	0,564	87,3	64,6	27,6	46,5	39,0	38,9
Malí	2006	0,558	86,6	64,4	7,6	68,4	50,4	47,4
Burundi	2006	0,530	84,5	62,7	22,4	46,1	81,3	66,9
Burkina Faso	2010	0,535	84,0	63,7	27,9	35,9	44,6	-
Somalía	2006	0,514	81,2	63,3	9,5	65,6	-	-
Mozambique	2009	0,512	79,3	64,6	9,5	60,7	59,6	54,7
Guinea	2005	0,506	82,5	61,3	9,3	62,3	43,3	53,0
Liberia	2007	0,485	83,9	57,7	9,7	57,5	83,8	63,8
Senegal	2009	0,439	74,4	56,9	11,7	50,6	33,5	50,8
S. Leona	2011	0,439	77,0	57,0	13,1	53,2	53,4	66,4
India	2006	0,283	53,7	52,7	16,4	28,6	32,7	29,8
China	2002	0,056	12,5	44,9	6,3	4,5	13,1	2,8
Rusia	2003	0,005	1,3	38,9	0,8	0,2	0,0	11,1
Indonesia	2007	0,095	20,8	45,9	12,2	7,5	18,1	12,5
Pakistán	2007	0,264	49,4	53,4	11,0	27,4	21,0	22,3
Argentina	2005	0,011	2,9	37,6	5,8	0,2	0,9	-
Brasil	2006	0,011	2,7	39,3	39,0	40,2	20,7	6,1
Colombia	2010	0,022	5,4	40,9	6,4	1,1	8,2	37,2
México	2006	0,015	4,0	38,9	5,8	0,5	1,2	51,3
Perú	2008	0,066	15,7	42,2	14,9	3,9	4,9	31,3
Uruguay	2003	0,006	1,7	34,7	0,1	0,0	0,2	18,6

Fuente: PNUD Informe de Desarrollo Humano 2012.

El cuadro 3 amerita una explicación. La columna “Valor” del IPM que surge de la multiplicación de dos componentes, que son aquellos que figuran en la segunda y tercera columna: la incidencia y la carencia de bienes y servicios esenciales. Se define como **incidencia** el porcentaje de la población con carencias ponderadas en materia de educación, salud y nivel de vida. Se define como **carencia** el porcentaje de personas con falta de accesos a los bienes y servicios esenciales. La columna siguiente, “Pobreza Extrema”, incluye el porcentaje de personas en riesgo de caer en pobreza, es decir con un porcentaje de carencia menor al 33% pero mayor al 20%. La quinta columna indica el porcentaje de población con un índice de carencias mayor al 50%, entendiendo esta situación como pobreza extrema.

Finalmente la sexta columna indica el porcentaje de población que vive con menos de 1,25 dólares diarios (corregido por la PPA) y la séptima el porcentaje de población debajo de la línea de pobreza según la medición nacional del país que se trate.

Los resultados muestran muy elevados índices de pobreza multidimensional en muchos países, en particular de África, lo que resultaba previsible a la luz de la evolución y situación actual del IDH. Para un conjunto de 105 países incluidos en el Informe de Desarrollo Humano del 2012, en 31 países el porcentaje de población en condiciones de pobreza multidimensional superaba el 50% de la población total y en otros 16 se ubicaba entre 25% y 50%; inversamente, en 39 se ubicaba debajo de 10% de los cuales en 31 debajo del 5%.

Algunos comentarios puntuales: China exhiben un índice bajo de IPM (0,056) y solo 12,5% de población afectada si bien esta cifra representa nada menos que 4 Argentinas: 161 millones de personas. En India el IPM sube a 0,283, con 53,7% de la población en situación de pobreza (lo que representa 612 millones de personas) y 16% más con riesgo de caer en pobreza. Pakistán, por su lado, con un IPM de 0,264, 49,4% de la población en situación

de pobreza (81 millones de personas) es otro caso relevante, lo mismo ocurre en Bangladesh.

En el resto de Asia el IPM desciende para los países relevados como Indonesia, Filipinas, Vietnam, Srilanka y Tailandia para citar algún ejemplo, donde el IPM es menor a 0,10 y la proporción de la población en situación de pobreza menor al 10%.

En América del Sur en general el IPM es bajo para la mayoría de los países de los cuales hay información disponible. En Argentina y Brasil el valor del IPM es 0,01 y el porcentaje de población con pobreza multidimensional fue de 2,9% y 2,7% respectivamente. En Colombia 0,02 y 5,4% y en Ecuador 0,01 y 2,2% respectivamente. Para redondear, en ningún país de la región relevado por el PNUD, el valor del IPM excede el 0,10 y en ninguno el porcentaje de pobres multidimensionales supera el 15%, salvo en Bolivia en que llega al 20% y Perú donde alcanza el 15,7%.

Cuadro 4. Pobreza Multidimensional

Valor del IPM	0,00-0,09	0,10-0,19	0,20-0,29	0,30-0,39	0,40-0,49	0,50-0,59
Número países	51	11	12	13	4	8
-África	5	5	4	12	4	8
-Asia	4	2	5	1	-	-
-Latinoamérica	14	4	-	1	-	-
-Otros	28	-	3	-	-	-
Número personas (millones)	220	22	841	220	21	149

Fuente: PNUD Informe de Desarrollo Humano 2012.

El Cuadro 4, en forma resumida, indica el número de países que se encuentra en distintos intervalos de valores del IPM por región y, aproximadamente, el número de personas involucradas

en cada intervalo a nivel agregado y global. Se ratifica que hay muchos países de África con valores (8 de ellos con valores superiores a 0,50) y pocos en Latinoamérica (Sur y Centro) que se concentran debajo del valor de 0,19 del IPM.

A nivel de la población, alrededor de 1230 millones de personas (83,5% del total relevado) tiene un IPM de 0,20 o más a lo largo de 37 países (37,3% de los países relevados). La diferencia entre ambos porcentajes, 83,5% y 37,5% ilustra el problema de concentración de la pobreza en países populosos.

Otros indicadores de pobreza

Cuadro 5. Otros indicadores de pobreza

Países relevados / % de su población	0- 9,9	10- 19,9	20- 29,9	30- 39,9	40- 49,9	50- 59,9	60- 69,9	70/ 100	Total Países
En pobreza extrema	50	11	7	13	4	3	6	2	96
Debajo de la línea pobreza nacional	10	10	15	18	10	11	10	2	86
Vive con menos de 1,25 US\$ diarios	11	10	15	18	9	12	9	2	86

Fuente: PNUD Informe de Desarrollo Humano 2012.

Una primera conclusión que surge de la primera fila de dicho cuadro es que en 35 países sobre 96 relevados, el 20% o más de su población viven en situación de pobreza extrema (es decir con un puntaje de carencias superior al 50%).

Otra conclusión es que en 50 países (sobre 86 relevados en este caso), el 30% o más de la población vive con menos de 1,25 dólares diarios (en India 32,7% por caso). La última conclusión es que en 51 países (siempre sobre estos 86) el 30% o más de la población vive debajo de la línea de pobreza según la definición propia de cada país.

¿Cómo califica Latinoamérica en estos indicadores? Con menos del 5% de la población con ingresos menores a 1,25 dólares (corregidos por PPA) se ubican Argentina (0,9%), Perú (4,9%), Ecuador (4,6%), México (1,2%) y Uruguay (0,2%). Un escalón más arriba, Brasil (6,1%), Colombia (8,2%) y Paraguay (7,2%). El valor más elevado corresponde a Bolivia (15,6%). En otros términos, todos con valores por debajo del promedio general.

En relación al porcentaje de la población debajo de la línea de pobreza nacional, varios países de la región se ubican entre 30% y 40%. Colombia (37,2%), Perú (31,3%), Ecuador (32,8%) y Paraguay. Por encima de esos guarismos están Bolivia (60%) y México (51%). Por debajo Brasil (21%) y Uruguay (18,8%). El resto de Centro América también muestra índices elevados (Guatemala 51%, Nicaragua 46%, Belice 38%). Argentina no es informada por el PNUD.

Cuadro de situación de la Argentina

Centrando la atención en Argentina, la lectura de las cifras del Informe de Desarrollo Humano indican un país que, teniendo una posición inicial favorable, que lo ubica en el concierto de los países con nivel alto de desarrollo humano, con el tiempo ha venido rezagándose gradualmente con un crecimiento anual promedio del IDH de 0,57%, bien inferior al promedio mundial (0,66% anual). Si bien excede en su ritmo de avance al promedio de los

países de su categoría (0,51%), es marcadamente inferior al de los países de desarrollo alto (0,70% anual), al de América y Caribe (ver Cuadro 2) y dentro de Latinoamérica muestra uno de los ritmos de avance más bajos.

Argentina viene retrocediendo posiciones: 32 en 1980 (entre 112 países relevados), 46 en 1990 (entre 124) repuntando a 41 en el 2000 (entre 151) y volver a retroceder al 45 lugar en el 2012 entre 180. Pero si, para evitar los efectos de las variaciones en el número de países, se calcula el porcentaje del total de naciones relevadas que están “delante” de Argentina el porcentaje sube de 28% a 38% entre 1980 y 1990, para bajar a 27% en el 2000 y mantenerse en el 25% en el 2012. De todas maneras da la impresión que Argentina podría salir del grupo de IDH muy alto dado su crecimiento vis a vis con el de los países de crecimiento alto.

En relación al Índice de Pobreza Multidimensional, Argentina muestra un valor bajo, y lo propio ocurre con el porcentaje de población que vive con menos de 1,25 dólares diarios. Lo cual es obviamente positivo.

Sin embargo, el PNUD no informa acerca del porcentaje de la población debajo de la línea de pobreza. Esto se explica por la discusión planteada sobre los datos del INDEC.

Considerando las fuentes locales disponibles, públicas y privadas, la historia de Argentina en los últimos 45 años se divide en dos tramos, y el punto de quiebre aparece en la primera mitad de la década del 80. Curiosamente tal quiebre se da después, y no junto con el salto inflacionario de mediados de los 70, conocido popularmente como el “rodrigazo”.

Desde la segunda mitad de los 80 el porcentaje de argentinos debajo de la línea de pobreza ha fluctuado entre el 25% y el 40% con excepciones puntuales en los años 92 y 94 (donde se registraron valles de 21%/22%) y picos de 55%/54% en los años 2002 y 2003.

Los fríos porcentajes no deben ocultar que estas cifras representaban algo más de 20 millones de argentinos (ver cuadro).

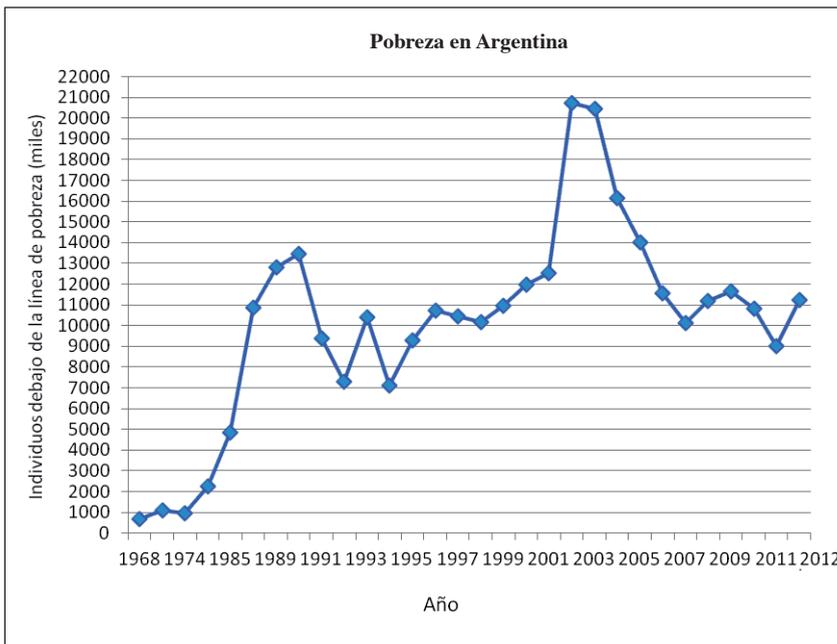
Las cifras de los últimos años están teñidas por el debate sobre el nivel de la canasta alimentaria; las cifras del Cuadro 6 siguen para ese lapso la metodología del Observatorio de la Deuda Social Argentina (ODSA), de la Universidad Católica Argentina.

Cuadro 6. Pobreza en Argentina
(Porcentajes debajo de la línea de pobreza)

	Hogares	Personas	
	%	%	Miles
1968		3,0	697,8
1970		4,6	1.102,3
1974		3,8	973,9
1980		8,0	2.247,5
1985		16,0	4.848,9
1988	26,0	34,1	10.848,1
1989	31,7	39,8	12.787,6
1990	32,2	41,3	13.455,9
1991	21,8	28,4	9.380,1
1992	17,0	21,8	7.280,8
1993	22,8	30,7	10.409,7
1994	15,8	20,8	7.128,3
1995	20,0	26,7	9.286,0
1996	22,6	30,5	10.734,7
1997	21,6	29,4	10.449,9
1998	20,7	28,3	10.189,5
1999	21,7	30,1	10.956,0
2000	23,7	32,5	11.954,8

	Hogares	Personas	
	%	%	Miles
2001	27,1	33,7	12.513,4
2002	43,6	55,3	20.724,4
2003	42,7	54,0	20.449,7
2004	29,7	42,3	16.150,5
2005	26,8	36,4	14.028,2
2006	21,2	29,2	11.539,9
2007	-	25,9	10.139,1
2008	-	28,2	11.207,7
2009	-	29,0	11.638,2
2010	-	26,6	10.824,3
2011	-	21,9	9.027,3
2012	-	26,9	11.250,0

Fuente: Observatorio de la Deuda Social/UCA.



El cuadro de situación internacional: luces y sombras

En las últimas tres décadas los países del mundo han progresado y convergido hacia niveles más elevados de desarrollo humano, como se demostró en la sección precedente. Si bien el análisis se concentró en el índice agregado o global, ello también se verificó en sus distintos componentes. La esperanza de vida se ha prolongado y alcanzó en el 2012 a los 70 años en el promedio mundial, con la característica que la dispersión sigue siendo muy amplia y en los países de desarrollo humano muy alto llega a 80 años –con los desafíos de financiamiento de los sistemas previsionales y de salud que ello conlleva–, mientras que en los países de desarrollo bajo apenas alcanza los 58 años. Los años promedio de escolaridad en los países de desarrollo bajo representan apenas el 40% de los registrados entre los niños de los países de desarrollo muy alto.

En especial, como se observó en los cuadros precedentes, el crecimiento del IDH y la mejora en el IPM ha sido mayor en los países medios y bajos en particular los de Asia y lo que se conoce generalizadamente como el sur. Esta es la cara social del contraste en la dinámica de crecimiento económico entre el mundo desarrollado y el mundo emergente que se ha visto potenciado luego de la crisis del 2008.

En alguna manera, este distinto ritmo de crecimiento ha permitido un moderado cierre en la brecha del Ingreso Bruto Nacional *pro capite*. Aun así, en el año 2012, el ingreso nacional *pro capite* de los países de desarrollo muy alto es 20,4 veces el de los países de desarrollo humano bajo, 6,15 veces el correspondiente a los países de desarrollo medio y 2,9 veces el observado en los países de desarrollo alto. La desigualdad de ingresos, aunque mitigada, sigue siendo relevante.

Otra consecuencia del avance del Sur es que la primera meta de los Objetivos del Desarrollo del Milenio de Naciones Unidas

Cuadro 7. Crecimiento mundial por región
(Tasas medias de variación %)

	1980-89	1990-99	2000-08	2009	2010	2011	2012	2013
PBI Mundo (PPA) ⁽¹⁾	3,4	3,0	4,0	-0,6	5,2	4,0	3,0	3,0
Economías avanzadas	2,9	2,3	2,1	-3,5	3,0	1,6	1,2	1,1
Estados Unidos	2,7	2,4	2,3	-3,1	2,4	1,8	2,2	1,9
Área Euro	2,3	2,0	1,7	-4,4	2,0	1,4	-0,5	0,0
Japón	3,8	1,5	1,5	-5,5	4,7	-0,6	1,9	1,8
Otras avanzadas	4,5	3,5	2,9	-2,1	4,5	2,6	1,4	1,9
Economías en desarrollo	4,3	5,3	6,4	2,7	7,6	6,4	5,0	5,0
Asia emergente	7,0	7,0	7,8	6,9	9,9	8,1	6,3	6,5
Latinoamérica	2,2	3,2	3,2	-1,5	6,1	4,6	3,0	3,0
Europa emergente.	----	1,0	4,4	-3,6	4,6	5,2	1,6	2,5
PBI Mundo (mercado) ⁽²⁾	2,4	2,6	2,8	-2,2	4,1	2,9	2,4	2,3

⁽¹⁾ Paridad del poder adquisitivo. ⁽²⁾ Tipo de cambio de mercado.

Fuente: elaborado sobre la base de datos del FMI y J.P. Morgan.

se cumplirá con una anticipación de 3 años, al reducirse la proporción de personas que viven con menos de 1,25 dólares a la mitad (en dólares del 2005 corregidos por la PPA) respecto de 1990. Y en ello tuvieron un papel fundamental algunos países como Brasil donde la proporción de pobres cayó de 17,2% a 6,1%, en India de 49,4% a 32,7% y en China de 60,2% a 13,1%; el PBI de cada uno de estos países creció 2,8%; 6,4% y 10,0% anual acumulativo en el lapso 1990/2012.

De todas maneras y pese a este avance, para el conjunto de 104 países relevados por el PNUD, 1.140 millones de personas viven con menos de 1,25 dólares diarios. Y si se considera el IPM el número de pobres se eleva a 1.560 millones, alrededor del 30% de la población total de ese conjunto de países.

Desigualdad

La desigualdad es un componente importante en la ecuación. La brecha entre la pobreza de ingresos y el IPM está básicamente explicada por la desigualdad en la distribución del ingreso. Las estimaciones de PNUD indican que la brecha es creciente (es decir la proporción de pobres multidimensionales es mayor que la pobreza de ingresos) a medida que se baja en la escala del IDH y llega a 13 puntos porcentuales en los países de desarrollo bajo contra 8 puntos porcentuales en los países de IDH medio.

Conclusión significativa es que una parte importante del IDH se pierde por la desigualdad en la distribución del ingreso, dado que la desigualdad en educación y en salud (los otros componentes significativos del IDH) se ha visto mitigada en los últimos años. El panorama, entonces es que en las últimas dos décadas una mayor desigualdad de los ingresos absorbió en buena medida los efectos positivos de una menor desigualdad en educación y en salud.

Se observa una regla general tal que a menor grado de desarrollo humano de la región, mayor la desigualdad en el IDH en general y también en la distribución del ingreso en particular, asociado todo ello con indicadores más elevados del IPM.

El punto es que el avance en los distintos componentes del IDH no es lineal; algunos países del sur han alcanzado fuertes progresos en las cuestiones vinculadas con el ingreso, impulsados por las altas tasas de crecimiento económico que alcanzaban; China es un ejemplo en este sentido (las reformas ayudaron). Otros países han avanzado más en educación y salud (como Brasil y Turquía). Indudablemente, las diferentes condiciones del punto de partida son una explicación importante de estos comportamientos diferenciales, dado que es casi obvio que la cuestión más rezagada entre la social y la economía es la que tiene mayor potencialidad de mejora. Pero ello no quita la evidencia que la desigualdad de ingresos aumentó, entre 1990 y 2010, en todas las regiones excep-

to África Subsahariana mientras la desigualdad de salud y educación caía.

Distribución de ingresos

Cuadro 8. Indicadores de distribución del ingreso (2000-2010)
(Países seleccionados)

	Proporción Quintil de Ingreso*	Coficiente de Gini**
1-Noruega	3,9	25,8
3-EE.UU.	8,4	40,8
5-Alemania	4,3	28,3
11-Canadá	5,5	32,6
23-España	4,8	31,2
40-Chile	13,5	52,1
45-Argentina	11,3	44,5
51-Uruguay	10,3	45,3
61-México	11,3	48,3
62-Costa Rica	14,5	50,7
64- Malasia	11,3	46,2
77- Perú	13,5	48,1
85- Brasil	20,6	54,7
91- Colombia	20,1	55,9
101- China	9,6	42,5
111- Paraguay	17,3	52,4
112- Egipto	4,4	30,8
136- India	4,9	33,4
146- Pakistán	4,2	30,0
160- Yemen	5,8	34,4
171- Sudan	6,2	35,2

Fuente: PNUD Informe de Desarrollo Humano 2012.

* Relación entre quintil más alto y quintil más bajo.

** El coeficiente de Gini se utiliza para medir la desigualdad en los ingresos dentro de un país. El coeficiente de Gini es un número entre 0 y 100 %, en donde 0 se corresponde con la perfecta igualdad (todos tienen los mismos ingresos) y donde el valor 100 se corresponde con la perfecta desigualdad (una persona tiene todos los ingresos y los demás ninguno).

El Cuadro 8 ilustra para un conjunto de países dos indicadores clásicos de desigualdad de ingresos: 1) la relación entre el quintil más alto y el más bajo y 2) el coeficiente de Gini. En la primera columna, la posición del país según el informe del IDH del 2012.

Los resultados son variados, como era previsible. En los países con alto IDH hay países con distribuciones equitativas –y se han seleccionado algunos representativos como los europeos (Noruega, Alemania, y España)– y otros no tanto, como EE.UU. y con valores más elevados del coeficiente de Gini.

Los países latinoamericanos se agrupan en dos grupos y pareciera ser que a IDH más alto corresponde una distribución más equitativa.

Pero, inversamente, en Asia y África muchos países con bajo IDH muestran una distribución muy igualitaria y similar a la de los países de más alto IDH.

Todo confirma que ni un alto nivel de ingreso, ni un alto crecimiento del mismo, ni condiciones igualitarias en la distribución del ingreso aseguran de por sí un alto IDH, sino que se requiere una combinación adecuada de todos los campos involucrados. Obviamente esto trae aparejado el costo político y social de la transición de mejorar el crecimiento a expensas de una temporaria desigualdad distributiva.

Ciertamente, la desigualdad tiene costos en términos del IDH.

Cuadro 9. El costo de la desigualdad

Año 2012

	IDH ⁽¹⁾	IDH corregido ⁽²⁾	BRECHA (1)/(2)	Efecto ingreso sobre brecha
I- Por estado de IDH				
Muy alto	0,905	0,807	10,8	19,8
Alto	0,758	0,602	20,6	28,6
Medio	0,640	0,485	24,2	22,7
Bajo	0,466	0,310	33,5	25,6
II-Por región				
Estados Árabes	0,652	0,488	25,4	17,5
Asia Oriental	0,683	0,537	21,3	27,2
Europa	0,771	0,672	12,9	16,3
América Latina	0,741	0,550	25,7	38,5
Asia Meridional	0,558	0,395	29,1	15,8
África Subsahariana	0,475	0,308	35,1	30,4
III-Países seleccionados				
Noruega (1)	0,955	0,894	6,4	12,8
Estados Unidos (3)	0,937	0,821	12,4	24,1
Alemania (5)	0,920	0,856	6,9	14,5
España (23)	0,885	0,796	10,1	19,7
Argentina(45)	0,811	0,653	19,5	34,4
Chile (40)	0,819	0,664	19,0	34,1
Uruguay (51)	0,792	0,662	16,4	27,8
México (61)	0,775	0,593	23,4	35,0
Brasil (85)	0,730	0,531	27,2	39,7
Mundo	0,694	0,532	23,3	23,5

Fuente: PNUD Informe de Desarrollo Humano 2012.

La tercera columna del Cuadro 9 presenta el IDH corregido para recoger el efecto de la desigualdad según las estimaciones del PNUD y en la cuarta la pérdida porcentual en términos del IDH original expresada como la relación entre los dos conceptos mencionados. La última columna indica el efecto, la pérdida que ocasiona sobre el ingreso de cada país la desigualdad en la distribución del ingreso; por razones de espacio y para centrar el problema se omiten los efectos de las distribuciones adversas de educación y salud.

La pérdida agregada a nivel mundial (última fila) es muy grande: 23,3% de brecha. Para peor, esa brecha es mayor cuando más bajo es el nivel del IDH original. Es muy elevada en África y Asia Meridional y bastante en América Latina.

En la parte inferior del cuadro se expone la situación de algunos países. Obsérvese que en Brasil la pérdida es de 27% y en Argentina de casi 20% según PNUD.

La última columna del Cuadro 9 recoge el efecto de la desigualdad en la distribución del ingreso en cada país o grupo de países.

Pareciera ser que ese efecto es mayor en términos relativos en los países de ingresos altos –donde hay pocos países europeos que figuran en la categoría superior– y también resulta muy elevada en América Latina. Obsérvese que este no es exclusivamente un problema en Brasil, sino también que aparecen guarismos mucho mayores al promedio mundial en Argentina, Chile y México.

Pobreza y crecimiento: algunas reflexiones

En las secciones precedentes se concluyó que la evidencia indica que un elevado PBI *pro capite* no “asegura” un bajo nivel de pobreza y que una desigual distribución del ingreso neutraliza

parte del logro de un alto IDH en términos de bajos niveles de pobreza. Pero ello no implica que una distribución más equitativa del ingreso, cuando está acompañada con un bajo ingreso *pro capite* y un bajo IDH garantice niveles bajos de pobreza. Alemania y Pakistán tienen números parecidos de distribución del ingreso pero, obviamente, el primero ostenta un IDH mucho más alto que el segundo.

Un elevado PBI *pro capite* es condición necesaria, pero no suficiente de un elevado IDH, podría afirmarse. Pero esta afirmación cualifica la importancia del PBI *pro capite* en la conformación del IDH, no la niega. Por lo tanto, no hay combate a la pobreza posible sin crecimiento económico sostenido y sustentable.

No es este el momento para discutir exhaustivamente los determinantes del crecimiento económico pero quisiera al menos destacar tres cuestiones: la calidad institucional, la libertad de mercados y el comercio internacional.

Calidad institucional

Más allá de los importantes y diversos debates recientes –muchos de ellos en esta Academia Nacional– respecto a la relevancia de la calidad institucional entre los determinantes del crecimiento parece claro que una mejor calidad institucional aumenta las posibilidades de crecimiento. Podría citarse alguna excepción a esta regla general, pero toda la evidencia y el sentido común respaldan el principio que las buenas instituciones en su sentido más amplio influyen positivamente en un crecimiento sustentable, consideradas estas como el conjunto de reglas explícitas e implícitas que encuadran el accionar de una sociedad.

Esas instituciones que son las que favorecen la creación de los mercados (promoviendo la necesaria inversión y la consecuen-

te creación de empleo de calidad), les dan estabilidad (tanto en términos de evitar oscilaciones respecto del PBI potencial cuanto manteniendo el valor de la moneda), regulan adecuadamente su funcionamiento evitando los abusos de la concentración sea estatal o privada y les dan legitimidad, estableciendo una red de seguridad y protección para los perdedores, para usar la tipología de las instituciones de economista turco Dany Rodrik.

La relación entre IDH y la calidad institucional es clara, en ese sentido, la evidencia que surge de la comparación del IDM con el Índice de Calidad Institucional (ICI) que elabora la Fundación Libertad y Progreso de Argentina (que combina diferentes índices) es contundente.

- i) Los primeros 10 países (entre 186) en ranking del IDH figuran en los 17 primeros lugares (entre 190) en el ICI. Y seis de esos países coinciden en ambos ranking en los 10 primeros lugares (y los otros cuatro se ubican entre el lugar 10 y 17 del ICI).
- ii) A su vez los tres países que, estando dentro de los 10 primeros en el ranking del ICI no figuran en los 10 primeros del IDH (Dinamarca, Finlandia y Canadá) se ubican entre el lugar 11 y el 21 de este último índice.
- iii) Los países ubicados en los últimos 12 lugares del IDH califican, en general en el último 25% de lugares del ICI.
- iv) En los países latinoamericanos hay cierta correlación entre las posiciones en uno y otro índice, excepto el caso de Argentina, que muestra una posición más elevada en el IDH que en el ICI.

Cuadro 10. Calidad institucional y desarrollo humano

	Posición en el IDH 2012	Posición en el ICI 2011
Noruega	1	12
Australia	2	7
EE.UU.	3	9
Países Bajos	4	8
Alemania	5	14
Nueva Zelandia	6	2
Irlanda	7	11
Suecia	8	6
Suiza	9	3
Japón	10	17
Dinamarca	15	1
Finlandia	21	4
Canadá	11	5
Argentina	45	125
Chile	40	21
Uruguay	51	46
Brasil	85	94
Etiopía	173	162
Líbano	174	151
Afganistán	175	187
Guinea Bissau	176	174
Sierra Leona	177	161
Burundi	178	182
Guinea	179	179
Mali	181	128
Burkina Faso	183	130
Chad	184	189
Mozambique	185	136

Fuente: Fundación Libertad y Progreso y PNUD.

Índice de Calidad Institucional (ICI): Toma en función ocho indicadores confeccionados por el Banco Mundial, The Heritage Foundation, The Wall Street Journal, Transparencia Internacional, Freedom House, y el Instituto Fraser. El índice no define un grado óptimo de institucionalidad sino que registra las posiciones relativas, cuánto más cerca un país está del 1 indica que mejor fue el desempeño en esta materia.

La correlación entre ambos índices es entonces alta. El orden causal implica una avenida de doble mano. La calidad institucional eleva el desarrollo humano, pero a la vez, sociedades con mayor IDH (especialmente por la vía de la educación) tienen espacio para construir mayor y mejor calidad institucional.

Libertad de mercados

El segundo aspecto determinante del crecimiento que nos interesa destacar es la libertad de mercados. Veámoslo, de nuevo, como una tendencia: a partir de que los mercados se hacen más libres, más transparentes y el respeto a los derechos de propiedad más afianzados y garantizados, la economía crece. Es un principio conocido que la inversión es crucial para el crecimiento. Si no hay libertad –considerada ésta genéricamente– y seguridad jurídica, las inversiones no se realizarán o serán de baja productividad lo que puede ser aún peor. Nadie entra donde no sabe si puede salir. Y sin inversión la economía no crece, pierde competitividad, se aísla del mundo.

Idéntico principio vale para el recurso humano: en ausencia de libertad, los recursos más calificados, las mentes más talentosas, terminan emigrando o fugando y el mundo está lleno de ejemplos. El concepto de la inmovilidad del factor humano está hoy obsoleto.

Es que el hombre ha sido creado libre y busca la libertad. Más allá que el ajuste puede no ser instantáneo o perfecto, las sociedades sin libertad tienden a ser, en general, economías estancadas. Por eso, los procesos de adecuada integración al mundo siguen siendo una gran oportunidad de crecimiento y de ascenso social.

Comercio internacional

La tercera dimensión del crecimiento para destacar es la del comercio: no hay crecimiento económico sin comercio internacional que amplifique los mercados especialmente para las economías medianas y pequeñas. Hay suficientes pruebas que la apertura comercial sensata produce un fuerte efecto expansivo sobre las economías nacionales.

Claramente, el comercio internacional, medido en volumen físico, crece con una elasticidad mayor a la unitaria respecto del PBI mundial. Ello refleja el impulso de las economías en desarrollo, a su turno las más dinámicas, como lo indica el Cuadro 11.

No se trata de una idea ingenua sostenida por la teoría de las ventajas comparativas estáticas. Es la lección del mundo a través del tiempo, en las que el comercio ha permitido extender las fronteras de producción, integrar los procesos, ampliar los mercados, ganar en eficiencia y reducir costos, permitir a más consumidores el acceso a bienes de mayor calidad, y crear empleo a nivel agregado de la economía.

Cuadro 11. La globalización, el crecimiento y el comercio
(En tasas de variación anuales)

	80-89	90-99	00-09	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
PBI mundo PPA ⁽¹⁾	3,4	3,0	3,5	2,8	-0,6	5,1	3,9	3,3	3,4	3,9
Economías avanzadas	2,9	2,7	1,5	0,1	-3,5	3,0	1,6	1,3	1,1	2,4
Economías en desarrollo	4,3	3,2	6,0	6,1	2,7	7,4	6,3	5,1	5,4	5,6
PBI Mundo TCM ⁽²⁾	2,8	2,3	2,5	1,5	-2,2	4,1	2,9	2,6	2,8	3,2
Comercio (volúmenes)	4,7	6,5	4,0	3,0	-10,4	12,6	5,8	3,2	3,2	5,5
Comercio (valores)	7,0	6,5	7,5	14,5	-20,3	18,9	17,6	1,3	3,6	5,5

Fuente: elaborado sobre la base de datos del FMI y J.P. Morgan.

⁽¹⁾ Paridad del poder adquisitivo (PPA). ⁽²⁾ Tipo de cambio de mercado (TCM).

Es cierto que una parte del efecto positivo del círculo virtuoso entre comercio y crecimiento sobre el desarrollo humano y la pobreza puede diluirse por una desigual distribución de ingresos fronteras adentro, por los efectos comentados más arriba que nada impide que sean compensados por redes de contención social que eviten cualquier marginación. Pero, de nuevo, si se acepta que el crecimiento es condición necesaria aunque no sea suficiente para mejorar el bienestar humano, resulta claro que la comunidad internacional debe apoyar el comercio y condenar las trabas al mismo. Las relaciones internacionales deben tener un sesgo pro comercio y el proteccionismo y las barreras deben ser restringidas.

En ese sentido, hoy vemos un mundo más convencido de los beneficios del comercio internacional que en el pasado. Durante las dos últimas décadas el regionalismo abierto contribuyó como un “segundo mejor” a una apertura multilateral y muchos países y regiones, en particular en el mundo emergente, se incorporaron a ese nuevo modelo, con un impacto positivo sobre su crecimiento económico.

Aun en la crisis del 2008, no se observó una actitud pro proteccionista en los principales jugadores y ello constituye un hecho auspicioso que ha sido en general reconocido. Aunque de manera desprolija, el rebalanceo de la economía mundial, que en esa instancia dramática el G20 y los organismos multilaterales recomendaban, fue delineándose y tomado cuerpo. Si bien el comercio colapsó en el 2009 con una caída del 10,4% en volumen físico, se recuperó en el 2010 con un crecimiento de 12,6% y ha mantenido, desde entonces, su ritmo histórico.

El trípode de instituciones más sólidas, más libertad y comercio con menos trabas, fortalecen el crecimiento y crean la condición necesaria para una sociedad con menos pobreza. Pero ese trípode necesita ser promovido y defendido de las amenazas que recurrentemente se ciernen sobre ellos, en particular sobre los dos primeros. La sociedad debe estar dispuesta a defender activamente sus instituciones, lo cual exige una tarea de esclarecimiento de parte de las organizaciones no gubernamentales que la componen respecto de su importancia, y por cierto del sistema político, de la justicia y del sistema educativo dónde se forman los futuros ciudadanos en el respeto de las instituciones. Siempre, aunque sea obvio, la sociedad debe defender la libertad, como un valor esencial. Sin libertad e instituciones, obtendremos casi con seguridad que seremos todos más pobres en el futuro, aunque sea de una forma que los índices económicos no llegan a registrar en el corto plazo

Pobreza y orden mundial

La crisis internacional sirvió para poner en evidencia problemas de gobernanza internacional y en particular dificultades para administrarla y superarla

En este sentido es preciso ser claro y realistas: las crisis financieras han existido y seguirán existiendo. Pueden venir de la

periferia hacia el centro (como la crisis asiática en la última década del siglo XX) o viceversa, o también como en la actualidad, pero forman parte de una lógica de funcionamiento cíclico de las sociedades que han optado por el sistema económico vigente, que aunque muy perfectible, es el que mejores opciones ofrece.

Durante muchos siglos las burbujas estuvieron asociadas a los descubrimientos de nuevos recursos, y a saltos tecnológicos en áreas claves de la economía como el transporte y la energía. Más recientemente con el impacto de la informática y la tecnología de las comunicaciones. Pero de una u otra manera, el efecto fue similar: expandir la frontera de producción y reducir costos.

Se argumenta que la globalización financiera genera inestabilidad y facilita la formación de burbujas especulativas y propagación de las crisis. Bueno sería recordar que las crisis de la Compañía de los Mares del Sur o de la Compañía de Tierras de Tennessee, típicas burbujas financieras, tuvieron lugar hace casi tres siglos, cuando Internet no estaba siquiera en la mente de algún novelista futurista de la época. Por eso la obra maestra de Charles Kindleberger se llama Manías, Pánicos y Cracs ("*crashes*" en su versión original). Claramente las crisis ponen al desnudo las limitaciones de las regulaciones y de los reguladores. Y tienen un elevadísimo costo en términos de una significativa pérdida de PBI, desempleo y aumento de pobreza e inestabilidad social e institucional

Por eso la cuestión de las regulaciones en el mercado financiero ocupa un lugar preponderante en el debate post crisis. En este punto la lección demostrada es que los reguladores tienen que lidiar en desventaja con los innovadores del mercado que generalmente se colocan en la frontera de las regulaciones y buscan efectuar arbitrajes.

La construcción de marcos regulatorios eficientes que prevean o mitiguen las crisis tiene un componente importante en la

tarea para desarrollar fronteras hacia adentro de cada economía, pero también tiene un componente no menor de acción internacional.

Por eso, más allá de las acciones nacionales, que se analizarán en la siguiente sección, el punto a destacar en a esta altura es la importancia de la cooperación internacional para actuar, en forma más o menos cooperativa frente a las crisis.

En este sentido, el G20 ha tenido un rol importante: ha sido un foro de debate y propuestas para mitigar conjuntamente las crisis, con participación no solo de las economías desarrolladas sino también de las emergentes, y de cómo lidiar con la crisis que se avecinan, como parte del ciclo económico y político.

Se podría debatir sobre si, con más capacidad de aplicación obligatoria, su acción podría haber sido más decisiva. Pero también puede contraargumentarse que, sin esa acción y sin ese foro, el desarrollo de la crisis hubiera sido más dramático.

Las dificultades para avanzar en la cesión de soberanía están en el corazón de esa falta de obligatoriedad. El recuerdo de las tensiones del siglo XX en particular las dos guerras mundiales, y la guerra fría está todavía fresco. Los conflictos de mediana intensidad geográficamente localizados han sido muchos y sacuden el contexto. En balance, estamos mejor pero falta mucho camino por recorrer. Pero ello no opaca la importancia de un avance en los mecanismos de cooperación internacional que constituyen una suerte de red de seguridad para el mundo entero.

Los “rebalanceos” producen correcciones no por necesarias menos dolorosas en particular por sus efectos sobre la pobreza en los países que deben efectuar las esas correcciones y por ello la crisis del 2008 lo ha puesto claramente en evidencia. Es cierto que en muchos casos la crisis financiera, en particular en la Unión Europea, puso al descubierto desbalances muy profundos previos, por años de desequilibrios fiscales acumulados y financiados con

colocación de deuda pública, aprovechando un periodo de tasa internacionales muy bajas y la protección que para los países más débiles de la región implicaba haberse incorporado a la U.E. La crisis en EE.UU. también puso de relieve estos desbalances, en este caso con un sistema financiero demasiado expuesto con el sector inmobiliario y con muchas deficiencias en los marcos regulatorios, en particular los destinados al sector financiero y a la prevención de una toma exagerada de riesgo crediticio.

Los incentivos para el rebalanceo deben estar alineados para que las sociedades acepten transitar esos procesos. Ello, una vez más requiere una equilibrada acción internacional, donde la cooperación debe cumplir un papel importante y luego políticas domésticas consistentes en todos los actores. Y esas políticas domésticas consistentes deben abarcar no solo la política internacional y la economía sino también y especialmente la política social.

Pobreza y políticas públicas

Es observable que la pobreza sigue al ciclo económico con cierta asimetría: disminuye acompañando la suba y aumenta durante el receso con la particularidad que los pisos mínimos van subiendo gradualmente. Los datos presentados para Argentina en el cuadro 6 –y que se retoman en el cuadro 16– son harto esclarecedores.

Una explicación razonable y probable es que durante el receso se destruye empleo y que luego, cuando corrige la recuperación, es difícil para la economía reabsorber a los expulsados en el receso y a la vez incorporar al aumento vegetativo de la población económicamente activa producido en ese lapso. De esta manera, de la mano de un aumento estructural de la tasa de desocupación de ciclo en ciclo, se desplaza en forma ascendente el piso de la

pobreza, con el añadido de que cuanto más se prolonga el receso, cuanto más baja es la tasa de crecimiento en la salida del mismo o más intensiva en capital es la función de producción luego del receso, menor será la recuperación/mejora de la pobreza en la siguiente fase expansiva.

Por lo tanto mitigar los ciclos y reducir la brecha entre el PBI efectivo y el potencial es un aspecto tan crucial para combatir la pobreza como asegurar el crecimiento. Son casi dos aspectos inseparables de la misma moneda.

Dos claves del combate contra la pobreza en el campo de las políticas nacionales son la prudencia monetaria y fiscal y una eficiente y equitativa asignación del gasto público.

La prudencia fiscal tiene un eje fundamental: presupuesto equilibrado a lo largo del ciclo que permita políticas suavemente contractivas en el auge del ciclo y moderadamente expansivas en el receso. Instituciones como leyes de responsabilidad fiscal, metas de aumento de gasto, fondos de estabilizaciones, límites al déficit, límites al nivel y al crecimiento de la deuda pública, son todas herramientas útiles. Son llamativos los déficits fiscales que en pleno auge y luego de varios años de crecimiento muestran muchas economías y ello está presente en la crisis europea y en EE.UU. y lo estuvo muchas veces también en Latinoamérica y en Argentina. Si después de años de crecimiento hay voluminosos déficits financiados con aumento de deuda pública hasta límites intolerables ¿qué instrumento quedará disponible para el receso?

Obviamente, las malas políticas fiscales son uno de los principales factores de la indisciplina monetaria aunque no el único. Una política monetaria cautelosa y prudente, donde la autoridad monetaria preserve el valor de la moneda como principal objetivo, constituye una contribución institucional importante. La inflación es un poderoso causante de pobreza, en el corto plazo vía caída del salario real y en el largo plazo vía impacto sobre el clima de

negocios, las inversiones y por esa vía la creación de empleo. Ello revaloriza el significado de la estabilidad.

Claramente, hay un problema de incentivos en los regímenes políticos, en aquellos casos donde la ética es desplazada a un lugar de segundo orden, pues llevan a priorizar el corto plazo: la política agonal doblega la política arquitectónica, la cigarra vence a la hormiga y la previsión no paga réditos electorales. Los costos de las políticas irresponsables de hoy serán, desde la perspectiva del decisor, un problema a resolver más adelante en el mejor de los casos o por el próximo gobierno en el peor.

De todas maneras, la construcción de calidad institucional no debe ceder en este punto. Como tampoco debe ceder en la eficiencia en la asignación y calidad del gasto.

La distribución del gasto público y la eficiencia en la asignación son aspectos cruciales del combate con la pobreza. En términos generales se espera que en condiciones normales y en el marco del principio de subsidiariedad, el gasto se concentre en cuestiones inherentes al funcionamiento del Estado (justicia, seguridad) y en el gasto social (educación, salud, previsión). El gasto en infraestructura y transporte debería quedar en manos privadas si bien en algunos casos la magnitud de las inversiones requiere alguna participación estatal y, en aquellos casos de monopolios, con una adecuada y severa regulación.

Si se usa como ejemplo la distribución del gasto público en Argentina (ver Cuadro 12), se destaca en los últimos tiempos el aumento en la participación del gasto en educación y, en alguna medida, en salud. Fue en las décadas del 80 y del 90 que el gasto en defensa se diluyó, de la mano del cambio en las hipótesis de conflicto que liberó recursos. Y en la década del 90 se redujo la participación del gasto público de servicios económicos de la mano de las privatizaciones, tendencia que se revirtió desde el 2002, primero gradualmente y luego de forma marcada.

El nivel absoluto del gasto público, para el último año del cual hay información disponible en la página del Ministerio de Economía, que es el de 2009, se ubicaba en un record histórico de 43,2%. Estimaciones privadas sugieren que ese guarismo es superior en el 2012 y rondaría el 47%/48%.

Cuadro 12. Gasto público consolidado⁽¹⁾
(En % del PBI)

	Total	Social	Servicios Económicos	Funcionam. del Estado	Servicio de Deuda	Educación Total	Educación Básica
1980-1984	28,19	12,94	6,76	4,62	3,91	2,73	1,77
1985-1989	32,12	16,87	7,46	4,98	2,86	3,57	2,37
1990-1994	31,29	19,86	3,64	5,86	1,93	3,84	2,58
1995-1999	31,76	20,61	2,40	6,08	2,67	4,42	2,89
2000-2004	31,44	20,33	2,01	5,85	3,26	4,56	3,06
2005-2009	36,65	23,20	4,64	6,36	2,45	5,57	3,64
2008	38,45	24,15	5,62	6,31	2,37	5,95	3,88
2009	43,19	27,78	5,61	7,21	2,59	6,68	4,24
2010	45,70	29,50	5,90	7,67	2,70	7,22	4,63
2011	47,23	31,42	6,31	7,20	2,31	7,81	4,91

⁽¹⁾ Nación, Provincias y Municipios

Fuente: Elaboración propia con datos de la Secretaría de Política Económica (MECON) y proyecciones propias.

En ese contexto, en el año 2009 el gasto en educación, salud y previsión representaban 6,68%, 6,21% y 9,52% del PBI respectivamente.

De nuevo, estimaciones privadas ubican en 7,81% el gasto en Educación Total en el 2011. Más aún, el gasto público en Educación creció entre 1980 y 2010 a una tasa media anual de 4,6%, contra 2,2% de crecimiento del PBI, de 3,13 del Gasto Público Total y de 4% del Gasto Público Social. Y en la última década y en el último quinquenio el crecimiento se aceleró fuertemente, siempre en base a estimaciones privadas.

En ese sentido, un dato a tener en cuenta es que en los últimos años el gasto público en sectores económicos, que incluye parte de los subsidios, comenzó a crecer fuertemente

Cuadro 13. Evolución del gasto público consolidado por finalidad
(tasa media anual de variación)

	1980-90	1990-2000	2000-2010	2006-2011	1980-2010
PBI	-0,79	4,06	3,37	6,90	2,15
Gasto Público Total	-2,24	4,75	6,78	14,00	3,13
Gasto Público Social	-0,24	5,14	6,75	15,10	3,97
Educación Total	-1,10	7,33	7,21	14,80	4,55
Educación Básica	-1,22	7,29	6,74	14,10	4,35
Previsión	1,55	3,63	6,23	17,40	3,92
Salud	0,08	5,34	6,30	15,80	4,02
Servicios Económicos	-5,15	-7,48	16,80	18,10	1,05
Administración Estado	-3,54	6,25	7,18	10,20	3,16
Servicio de Deuda	-6,35	14,52	-2,71	7,40	1,48
Resto Gasto Social	-3,54	5,72	7,85	14,00	3,36

Fuente: Ídem Cuadro 12.

El punto de la eficiencia en el gasto admite al menos dos dimensiones: el de la Focalización y el de la Calidad.

Focalización

La focalización del gasto público, en particular el social, responde a la vieja cuestión en qué medida el sistema facilita que sectores de la población que no son objetivos de un gasto determinado se apropien de una determinada proporción del gasto. En la historia de Argentina se encuentran ejemplos de cómo personas ubicadas en los percentiles más altos de la distribución del ingreso accedían a viviendas financiadas con recursos del FONAVI, afiliados de obras sociales o empresas de medicina prepaga reciben atención médica sin cargo en hospitales públicos, y otros ejemplos. Más recientemente, han sido evidentes las dificultades para asignar subsidios de combustibles, transporte y energía orientándolos exclusivamente a los sectores realmente necesitados.

La mala focalización del gasto neutraliza en parte, el esfuerzo correctivo del gasto social sobre la distribución del ingreso y, a la vez, detrae recursos susceptibles de ser aplicados a reducir la pobreza.

Mejorar el problema de focalización requiere de un buen diseño de los instrumentos y una mejor supervisión en un contexto de marcos normativos adecuados y de gran transparencia y control social. Cada uno de estos aspectos juega un papel crucial en la focalización del gasto y en permitir que el gasto llegue a quienes más lo necesitan. La calidad institucional de lo que se habló más arriba contribuye de manera decisiva para la focalización.

La focalización se superpone en algunos aspectos pero no es sinónimo de calidad. Argentina es un ejemplo de esta falta de correlación; la calidad del gasto público, sobre todo en algunos rubros, tiene poco que ver con los montos invertidos y menos aún,

con la equidad. Y en ese sentido, la educación es un caso paradigmático, por lo que vale la pena hacer una reflexión más detallada.

En primer lugar, porque el gasto público, medido en términos del PBI ha venido creciendo aceleradamente, como se mencionó más arriba. Por cierto, la Ley de Financiamiento Educativo tuvo mucho que ver con esto y se suponía que, por tratarse la educación de un instrumento de promoción social, contribuiría a mitigar la desigualdad.

Los resultados obtenidos sin embargo han sido, por ahora, como mínimo mediocres. La calidad de la educación secundaria, medida por los resultados de la prueba PISA, en lenguaje mostraba a Argentina en la posición 58, detrás de Chile, Uruguay, México, Colombia y Brasil para mencionar los países de la región. En Ciencias se ubicó 57 y en Matemáticas 55, entre 20% y 22% debajo del promedio general de cada rama.

Por otra parte Argentina aparece en los rankings PISA muy por atrás de otros países con similar proporción de su Gasto Público en Educación/PBI.

Por cierto, los resultados son más dramáticos cuando se considera el rendimiento escolar por niveles de ingreso. Con datos de PISA del año 2006 Alieto Guadagni presenta un cuadro que transcribimos con el número 14.

Cuadro 14. Rendimiento escolar por niveles de ingreso familiar

Áreas	25% más pobre	25% más rico	Diferencias en %
Ciencias	338	455	35
Lectura	323	441	37
Matemáticas	328	445	36

Fuente: Guadagni, Alieto: Otra escuela para el futuro. Instituto Di Tella-Siglo XXI. 2011

Esta brecha aparece también en otros países, y en Latinoamérica pero sin alcanzar la magnitud que exhibía en Argentina (Chile 30%, México 24% por caso).

En indicadores tales como la deserción en el nivel secundario, la extendida duración media de los estudios, la baja tasa de transferencia del secundario a la Universidad los resultados son poco alentadores. Y a la hora de considerar impactos distributivos debe tenerse en cuenta que los resultados en la educación de gestión estatal son peores que los que obtienen la educación de gestión privada.

Por cada 100 alumnos que cursan el último grado del primario en Argentina, solo 48 cursan el último año del secundario. El porcentaje baja a 40% en los colegios de gestión estatal y sube a 78% en los de gestión privada. Más allá que se pueda suponer que existe un desplazamiento de educación de gestión pública a educación de gestión privada con el paso del primario al secundario, estudios de cohorte indican que el porcentaje de finalización de estudios secundarios es inferior al 50%; el desgranamiento es importante todo a lo largo del secundario (25% en los primeros 3 años).

La calidad educativa no solo es escasa si no también desigual en el caso de Argentina cuando se considera la dimensión geográfica. En ese sentido, y en base a datos del Operativo Nacional de Evaluación de Ministerio de Educación en el 2007 y publicada en el 2009, es evidente que:

- i) los rendimientos académicos en las jurisdicciones más ricas como Ciudad de Buenos Aires, Santa Fe y Córdoba son mejores que los observados en las jurisdicciones más pobres;
- ii) en general, el rendimiento en escuelas privadas es mejor que en escuelas públicas;

iii) el rendimiento en secundaria a nivel nacional es peor que en el nivel primario (45% contra 36% de alumnos con rendimiento bajo en matemáticas, por caso).

La combinación de escuelas públicas en distritos donde la pobreza es alta, parece letal para el rendimiento: algunas jurisdicciones con altos guarismos de bajo rendimiento en el nivel secundario son Catamarca (81%), La Rioja (80%), Santiago del Estero (79%), Formosa (77%), Chaco (72%) y aun en Gran Buenos Aires (55%). En cambio en las escuelas privadas de jurisdicciones más afluentes se observan porcentajes de alumnos con rendimiento bajo inferiores al 25%; ese es el caso de CABA, Córdoba, Mendoza, Río Negro y La Pampa.

En cuanto a las Universidades sabido es que las tasas de graduación en Argentina son bajas. Hay el triple de estudiantes por graduados (anuales) que en Brasil o Chile y menos de la mitad de graduados por ingresante que en ambos países si se considera los graduados de todas las Universidades y menos de un tercio si se consideran solo las públicas (las universidades privadas tienen un ratio de graduación mejor al de las públicas pero todavía inferior a la de los países mencionados). Alumnos “crónicos”, estadías prolongadísimas en la Universidad son dos consecuencias de esta situación: podría afirmarse que la duración promedio de la carrera –años que tardan en promedio los universitarios en recibirse– excede entre 80% y 100% a la prevista en las curriculares y planes de estudio.

A modo de resumen, el Informe de Desarrollo Humano de PNUD permite sintetizar la situación de Argentina en algún indicador de educación vis a vis inserta países representativos de distintos niveles de desarrollo humano.

Cuadro 15. La educación y el desarrollo humano

Posición en el ranking de IDH	PAÍS	Población con secundaria completa ⁽¹⁾	Matrícula Terciaria ⁽²⁾	PISA ⁽³⁾			Satisfacción con calidad educacional ⁽⁴⁾
				Lectura	Matemáticas	Ciencia	
11	Canadá	100	80,0	524	527	529	75,4
23	España	66	73,2	481	483	488	59,0
40	Chile	74	59,2	449	421	447	44,0
45	Argentina	56	71,2	398	388	401	62,6
51	Uruguay	50	63,3	426	427	427	55,8
61	México	54	27,0	425	419	418	65,5
77	Perú	53	35,0	370	385	369	49,1
85	Brasil	50	36,0	412	385	405	53,7
90	Turquía	35	46,0	464	445	454	54,3
101	China	63	26,0	556	600	575	62,6
103	Tailandia	32	48,0	421	419	425	88,7

⁽¹⁾ Porcentaje 25 años y mayores.

⁽²⁾ Último dato disponible en el período 2002-2011.

⁽³⁾ Año 2009.

⁽⁴⁾ Porcentaje de población satisfecha año 2011.

Fuente: PNUD Informe Desarrollo Humano.

Los resultados son claros respecto de hasta qué punto la calidad educativa es un lastre para el desarrollo humano en Argentina: en países más atrasados que Argentina, de la región, como México, Brasil o fuera de ella, como Turquía o Tailandia tienen mejores índices de calidad educativa que Argentina.

Lo que es más llamativo, hay una suerte de “conformidad” de los argentinos con ese estado de cosas, si se tiene en cuenta que los índices de satisfacción con la calidad no son bajos. ¿Nos terminamos resignando a la mala calidad?

Pobreza, empleo e inflación

La lenta creación de empleo por un lado y la inflación por otro son factores de pobreza. Por razones diversas, la creación de empleo se ve amenazada, y muchas veces conlleva a una segmentación que termina contribuyendo al aumento de la desigualdad.

Puede argumentarse que desde el punto de vista de la creación de empleos, el sesgo de la tecnología combinado con un aumento secular en el ratio de capital por hombre ocupado, terminan provocando cambios en la función de producción que alienta el reemplazo de mano de obra por capital. Los empleos bien remunerados son capturados por personas con las competencias que las empresas requieren.

Puede argumentarse también que en muchos países, y Argentina ha sido uno de ellos, la presión de los costos laborales o de acciones públicas que depriman la productividad ha alentado esa sustitución. Paradójicamente, una parte del aumento del stock de capital puede terminar en esa sustitución en lugar de ampliar la frontera productiva y permitir generar más empleo.

Finalmente, un tercer argumento es que el sistema educativo no provee personas con las competencias específicas y capacida-

des que las empresas necesitan y que ello ocasiona una suerte de descalce en el mercado de trabajo que termina con muchas personas excluidas, de una manera que puede ser estructural.

Por una combinación de estos factores, la elasticidad ingreso del empleo ha tendido a bajar y ello es especialmente notorio en Argentina en los últimos años, oscilando alrededor de 0,3/0,4 (si se excluye el empleo público la elasticidad es aún menor). Considerando la tasa de crecimiento de largo plazo del PBI de Argentina, de ente 3% y 3,5% anual, el crecimiento natural del empleo oscilaría entre 1,2%/1,5% anual y sería apenas el suficiente para absorber el crecimiento vegetativo de la población económicamente activa, manteniendo constante la tasa de desocupación, si no se producen cambios en la tasa de actividad (como el que ocurriera con un persistente aumento en la década del 90 de la mano del aumento de la participación de la mujer en el mercado de trabajo).

Es por ello que en muchas economías del mundo, y en la Argentina en particular, se ha producido una suba de la tasa de desempleo friccional o natural. Hace medio siglo, se “aceptaba” 3%; hoy toda la evidencia es que ronda el 6%/7%.

Esta realidad plantea un múltiple desafío a la sociedad: mejorar las competencias de los egresados del sistema educativo –al que ya se hizo referencia–, generar los incentivos para resolver el descalce entre los intereses de los estudiantes y las necesidades del mercado laboral (más énfasis en formación técnica y en el ciclo secundario y en carreras tecnológicas y “duras”), atender a los que llevan demasiado tiempo fuera del sistema laboral (recapacitarlos), redefinir los incentivos a la contratación de mano de obra, revalorizar en todos los órdenes la cultura del trabajo y finalmente, evaluar las características de los programas de ayuda y subsidios al paro (condiciones de acceso, montos, duración, etc.). Todo ello apoyado en una adecuada política macroeconómica que mitigue los efectos del ciclo, como ya fue señalado.

La inflación es un segundo factor de pobreza y las razones son demasiado obvias para extendernos demasiado en ello en esta presentación. Los sectores de menores ingresos, trabajadores formales o informales, jubilados, son los más afectados.

Los picos de pobreza en Argentina, en los años 1989 (39,8%), 1990 (41,3%), 2002 (55,3%), 2003 (54,0%), 2004 (42,3%) han coincidido con episodios de alta inflación los tres primeros, y de alta desocupación los tres últimos.

Cuadro 16. Pobreza, desempleo, inflación y ciclo económico

	Pobreza	Desempleo	PBI⁽¹⁾	Inflación⁽²⁾
1988	34,1	6,3	100,0	387,7
1989	39,8	7,6	93,6	4.923,7
1990	41,3	7,5	91,4	1.343,9
1991	28,4	6,5	101,0	84,0
1992	21,8	7,0	110,7	17,5
2000	32,5	15,0	100,0	-0,7
2001	33,7	17,3	95,6	-1,5
2002	55,3	22,6	85,1	41,0
2003	54,0	22,6	92,7	3,7
2004	42,3	18,1	101,0	6,1

⁽¹⁾ Base 100 año inicio de cada ciclo en años 1988 y 2000 respectivamente.

⁽²⁾ Tasa anual, diciembre/diciembre.

Fuente: Elaboración propia con datos de INDEC y O. Ferreres.

La información del Cuadro 16 muestra dos ciclos recientes de aumento –y luego descenso– de pobreza en Argentina. En el ciclo 88-92 (que en rigor podría considerarse iniciado en 1987) el aumento de la pobreza inicial que fue impulsado por el receso y por la aceleración inflacionaria y su posterior reversión influida

por la combinación de recuperación económica y estabilización en un contexto de tasa de desempleo estable.

En el ciclo iniciado en el 2000 (aunque el PBI había comenzado a caer en 1999), en cambio, el aumento de la pobreza parece estar liderado por el aumento de la tasa de desocupación junto con el receso, con una contribución de la inflación en el 2002.

El factor común, en ambos ciclos, es el receso cuya intensidad en el ciclo del 2000 fue algo –pero no mucho– mayor que en el ciclo anterior y la duración más prolongada (luego de cuatro años en 1992 se estaba casi 11% por encima del inicio y en 2004 solo 1%). De allí se deriva, una vez más, la importancia de que la acción política deje espacio para una política anticíclica, sobre todo en el auge, que permita mitigar los recesos.

La contención social

La mitigación de los efectos de la pobreza es una responsabilidad conjunta de distintas instituciones de la sociedad en orden a ayudar a los más desfavorecidos y cumple un rol fundamental para armonizar el corto con el mediano plazo, pues permite que los perjudicados en un momento determinado estén en condiciones para aprovechar la futura recuperación. Ello hace posible ejercer la justicia intergeneracional.

Los principios de solidaridad y subsidiariedad se deben articular a este fin. Es mucho lo que las personas individualmente consideradas pueden hacer en cumplimiento de un mandato moral que está en el centro de todas las creencias y del sentido común: la solidaridad.

A veces es cierto que cuesta llevar a la práctica esa tendencia natural a la solidaridad, canalizarla y ordenarla. Pero la voluntad de las personas de destinar tiempo, esfuerzo y medios económicos

para ayudar al prójimo es una realidad que las encuestas de opinión pública muestran claramente.

Por su parte las empresas privadas deben asumir cada vez más un rol activo en esta materia cumpliendo con el mandato de la “responsabilidad social empresaria”, sin olvidar por cierto que su primer mandato es ser eficientemente competitivas, ya que precisamente esa mejora en la competitividad coadyuva al bienestar general de la sociedad en términos de la eficiencia distributiva y la equidad que expresara el profesor Vilfredo Pareto.

El Estado tiene un rol importantísimo. Como se señala en este escrito, la asignación y la focalización correcta del gasto público constituyen una responsabilidad crucial del Estado. También la ineludible función de velar, y controlar, para que el destino de las erogaciones llegue al destinatario en un contexto de reglas claras, transparencia de los procedimientos, eficiencia en la implementación y rendición de cuentas. Todos ellos son aspectos fundamentales en los que un Estado ético debe encuadrar su acción para atender a los desfavorecidos. La asignación universal por hijo es un buen comienzo.

Existe debate sobre cómo debe diseñarse y ejecutarse este apoyo pero, más allá de ello y para resumirlo en un dicho de la sabiduría popular, debe enseñarse a pescar y no regalar siempre el pescado. El apoyo debe existir pero con límites y exigencias.

Aparece así una dimensión no siempre aclarada: la ayuda implica una responsabilidad y un compromiso tanto para el Estado que la otorga, cuanto para el beneficiario de ella. Ninguna de las partes puede ni debe desertar.

En el diseño de la contención social debe considerarse también que las protestas sociales generalizadas parecen responder a la frustración de amplias capas sociales medias que viven la “nueva pobreza”. Sostiene Castro “...a diferencia de la pobreza tradicional (la nueva pobreza) no lo es tanto en términos de nece-

sidades básicas insatisfechas, sino en discriminación de ingresos, reducción de nivel de vida, pérdida de expectativas de ascenso social y amenaza de disolución de identidades sociales hondamente arraigadas en el tiempo”.

La gobernanza mundial y la pobreza

Comenzamos nuestra presentación preguntándonos sobre el carácter subjetivo u objetivo de la pobreza, en cuanto a su concreta cuantificación y posibilidad de diagnosticar su superación con herramientas firmes.

Considero, por lo expuesto, que se pueden hallar indicadores robustos y establecer condiciones necesarias para fundamentar las políticas correctivas con un carácter general basadas en datos duros de las ciencias sociales.

De alguna manera fueron expresadas, en cuanto a lo económico-institucional, en el punto relativo a políticas públicas.

Quisiera ahora centrarme en aspectos relacionados con la gobernanza mundial.

Berggruen y Gardels sostienen que: “La madurez de la civilización será sin duda puesta a prueba con la capacidad por superar las crisis actuales mediante la concientización y el espíritu de cooperación. Nuestra moderada esperanza es un mundo en el que Oriente habita Occidente y viceversa, y en el que todas las personas compartan el mismo acceso a los medios de poder”.

Hoy en día, la interdependencia y la complejidad de los desafíos que enfrenta el mundo, hacen imposible, y sería una interpretación incompleta, pensar en soluciones que provengan de un solo Estado, o de una visión exclusiva, pues la cooperación y la colaboración internacional se hacen cada vez más necesarias. En

ese sentido, han existido numerosos intentos de crear esquemas efectivos y duraderos de gobernanza global, siendo el más universal, la Organización de las Naciones Unidas, creada luego de la segunda guerra mundial para superar las consecuencias y los flagelos de la guerra.

Sin embargo, esta institución ha perdido influencia y capacidad de acción en numerosos asuntos, y se cuestiona su vigencia y su capacidad de brindar respuestas eficientes a los problemas de la humanidad, al mismo tiempo que se plantea la urgente necesidad de una reforma.

Otros organismos e instancias de cooperación, como intentos de construir regímenes de gobernanza mundial, han surgido en los últimos años, tal como el G20, cuya importancia deriva de la crisis financiera internacional y de la necesidad de reformar la arquitectura financiera global. Sin embargo, su importancia ha ido decreciendo debido a su falta de capacidad en resolver los problemas que desataron la crisis internacional.

En definitiva, se trata de la voluntad política de los Estados, y el sentimiento de solidaridad y cooperación que deben mantener las naciones a nivel mundial, para convertirse realmente en hermanas.

En tal sentido expresa Iglesias que “La Modernidad es en efecto, una paloma que necesita de sus dos alas para volar: un ala económica basada en la eficiencia del capitalismo y otra política basada en la justicia de la democracia. Y necesita además que ambas alas tengan un tamaño y una fuerza similares para evitar un desequilibrio que la haga precipitarse al vacío. Por eso, en un contexto global la modernidad está destinada a hacerse multidimensionalmente mundial, globalizando su sistema político, o a parecer junto con sus dos subsistemas intrínsecos: el capitalismo y la democracia”.

En la Encíclica *Caritas in Veritate* el Papa Benedicto XVI expresa:

“Para gobernar la economía mundial, para sanear las economías afectadas por la crisis, para prevenir su empeoramiento y mayores desequilibrios consiguientes, para lograr un oportuno desarme integral, la seguridad alimenticia y la paz, para garantizar la salvaguardia del ambiente y regular los flujos migratorios, urge la presencia de una verdadera Autoridad política mundial, como fue ya esbozada por mi Predecesor, el Beato Juan XXIII. Esta Autoridad deberá estar regulada por el derecho, atenerse de manera concreta a los principios de subsidiaridad y de solidaridad, estar ordenada a la realización del bien común, comprometerse en la realización de un auténtico desarrollo humano integral inspirado en los valores de la caridad en la verdad. Dicha Autoridad, además, deberá estar reconocida por todos, gozar de poder efectivo para garantizar a cada uno la seguridad, el cumplimiento de la justicia y el respeto de los derechos. Obviamente, debe tener la facultad de hacer respetar sus propias decisiones a las diversas partes, así como las medidas de coordinación adoptadas en los diferentes foros internacionales... El desarrollo integral de los pueblos y la colaboración internacional exigen el establecimiento de un grado superior de ordenamiento internacional de tipo subsidiario para el gobierno de la globalización, que se lleve a cabo finalmente un orden social conforme al orden moral, así como esa relación entre esfera moral y social, entre política y mundo económico y civil, ya previsto en el Estatuto de las Naciones Unidas”.

No es de extrañar que nuestra búsqueda termine llevándonos al ámbito más profundo de la materia que es competencia directa de esta Academia de Ciencias Morales y Políticas: **los valores**.

Creo, reconociendo la importancia y trascendencia de todas las temáticas analizadas, que allí, en los valores, se encuentran las mejores respuestas al desafío de superar la pobreza. Solo un país,

una comunidad, una humanidad más virtuosa puede alcanzar real éxito una empresa tan desafiante y gigantesca.

Sólo la solidaridad con el otro, sólo la sobriedad en el vivir, solo la prudente visión de que nos debemos objetivos que nos trasciendan, pueden sentar el fermento necesario para poder alcanzar una cosecha que multiplique ciento por uno todo esfuerzo que hagamos. Siempre y cuando que tengamos la convicción que nuestro prójimo lo merece y que esa acción hacia él nos da sentido a nosotros mismos y justifica todo esfuerzo que se realice.

Bibliografía

Berggruen N. y Gardels N., *Gobernanza inteligente para el siglo XXI*. Taurus 2013.

Compendio de la Doctrina Social de la Iglesia. Editorial San Pablo 2005.

Fondo Monetario Internacional, *Panorama de la Economía Mundial*, Abril 2013.

Herr, Theodor, *Doctrina Social Católica. Manual Básico*. Hase y Kochler Verlag. 1990.

Iglesias, Fernando A., *La modernidad global. Una revolución copernicana en los asuntos humanos*. Sudamericana 2011.

Küng, Hans, *Una ética mundial para la economía y la política*. Fondo de Cultura Económica.

Okun, Arthur M., *Igualdad y Eficiencia. La gran disyuntiva*. Editorial Sudamericana 1982.

Ferreres, Orlando J. *Dos siglos de Economía Argentina*. Fundación Norte Sur. Ed. El Ateneo. 2010.

- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Informe sobre Desarrollo Humano 2013*. PNUD 2013.
- Rodrik, Dani y Subramanian Arvind, “The Primacy of Institutions”, en **Finanzas y Desarrollo**, Junio 2003. Fondo Monetario Internacional.
- Universidad Católica Argentina, *Observatorio de la Deuda Social: Informe del Barómetro de la Deuda Social 2012*. Año, agosto 2012.
- Universidad Católica Argentina, *Tasas de indigencia y Pobreza 2006-2011*, Año 2012.
- Universidad Católica Argentina, *Tasas de indigencia y pobreza 2010-2012*, Año 2013.
- Castro, Jorge, *El desarrollismo del Siglo XXI*, Pluma Digital Ediciones. 2013.
- Guadagni, Alieto, *Otra escuela para el futuro*, Editorial Siglo XXI. Buenos Aires 2011.

