

El talón de Aquiles

Ravi Balakrishnan, Chad Steinberg y Murtaza Syed

La desigualdad amenaza el milagro del crecimiento económico en Asia

EN LOS últimos 25 años, Asia ha crecido a un ritmo más rápido que otras regiones del mundo, por lo que muchos califican los próximos años como el “siglo de Asia”. Dado el éxito de su integración en el mercado mundial y la presencia cada vez mayor de una amplia clase media, existen buenos motivos para pensar que la economía mundial irá desplazándose cada vez más en dirección a Asia en las próximas décadas.

Sin embargo, el aumento de la desigualdad amenaza los logros económicos de Asia. Paradójicamente, el mismo crecimiento que redujo la pobreza ha generado una brecha cada vez mayor entre los ricos y los pobres. Esta polarización no solo ha empañado estos logros, sino que, de no abordarse, podría no cumplirse la promesa económica que encierra esta región. Por lo tanto, las autoridades están buscando soluciones para frenar el aumento de la desigualdad y lograr un crecimiento más inclusivo.

A continuación, se examina a qué obedece este deterioro de la distribución del ingreso, por qué es importante y qué se puede hacer para lograr un crecimiento económico más inclusivo en Asia.

El crecimiento inclusivo importa

La sociedad debería estar interesada en hacer frente a la desigualdad del ingreso y la riqueza

no solo por razones éticas sino también porque tiene repercusiones más tangibles.

Dada una tasa de crecimiento determinada, un aumento de la desigualdad generalmente significa una menor reducción de la pobreza. En un número creciente de estudios también se observa que las desigualdades del ingreso están asociadas a peores resultados económicos. Básicamente, la desigualdad del ingreso es ahora ampliamente considerada como un factor que retrasa el crecimiento y el desarrollo, entre otras razones, porque limita la acumulación de capital humano en una sociedad (véase “Más o menos”, en la edición de septiembre de 2011 de *F&D*). En su reciente estudio Berg y Ostry (2011) también señalan que en las sociedades desiguales es menos probable que se mantenga un crecimiento sostenido a largo plazo.

El indicador analítico más comúnmente utilizado para medir la distribución del ingreso es el índice de Gini. Varía entre cero, cuando no existe desigualdad porque todos los individuos tienen el mismo ingreso, y 100, que representa una desigualdad total porque una sola persona se queda con todo el ingreso. Cuanto más bajo es el índice de Gini, más equitativa es la distribución del ingreso entre los distintos miembros de una sociedad. Las sociedades relativamente equitativas, como Suecia y Canadá, tienen índices de Gini de entre

Contraste de edificios y viviendas precarias en Mumbai, India.

Pobreza y desigualdad en India y China

La pobreza en China e India se ha reducido considerablemente desde que estos dos países iniciaron su despegue económico hace tres y dos décadas, respectivamente.

En China la pobreza se redujo a un ritmo más rápido a principios de los años ochenta y mediados de los noventa, impulsada por las reformas económicas rurales, un bajo nivel inicial de desigualdad y el acceso a la salud y la educación. En 1981, China era uno de los países más pobres del mundo: el 84% de su población vivía con menos de US\$1,25 diarios. En 2008, este porcentaje se redujo al 13%, muy por debajo del promedio de las economías en desarrollo. India también ha reducido la pobreza, aunque a un ritmo más lento que China. En 1981, el 60% de la población

25 y 35, mientras que la mayoría de las economías desarrolladas se agrupan en torno al 40.

La evolución temporal del índice de Gini de un país puede ayudar a demostrar si el crecimiento económico ha sido “inclusivo”, es decir, si los beneficios de dicho crecimiento se distribuyen cada vez más entre la población a todos los niveles de ingreso.

A nivel más restringido, podríamos centrarnos en los grupos más vulnerables —por ejemplo, el 20% de los hogares de menores ingresos— y ver cómo benefician los frutos del crecimiento a estos grupos. Podemos preguntarnos cómo les afecta un aumento del ingreso nacional del 1%. Si sus ingresos aumentan por lo menos un 1%, se puede decir que el crecimiento es inclusivo. Pero si el aumento de los ingresos de los pobres es menor, el crecimiento *no* es inclusivo, porque los pobres estarán relativamente peor.

El historial imperfecto de Asia

En las últimas dos décadas y media, las tasas de crecimiento de la mayoría de las economías asiáticas han sido más elevadas, en promedio, que las de otros mercados emergentes. Esto les ha permitido reducir significativamente la pobreza absoluta: el número de personas que viven en la pobreza extrema (con menos de US\$1,25 diarios) se redujo casi a la mitad, de más de 1.500 millones en 1990 a un poco más de 850 millones en 2008. A pesar de este impresionante resultado global en la reducción de la pobreza, más de las dos terceras partes de la población más pobre del mundo aún vive en Asia, en particular en China e India que conjuntamente representan casi la mitad de esta población (véase el recuadro).

Además, la desigualdad ha aumentado en toda Asia. Esto es un fenómeno nuevo para la región y contrasta drásticamente con el impresionante período de despegue económico experimentado en las tres décadas anteriores a 1990. Un “crecimiento con equidad” fue el mantra utilizado durante este período, cuando Japón y los tigres asiáticos lograron combinar un rápido crecimiento con un nivel de desigualdad relativamente bajo y, en muchos casos, *en retroceso*. Por lo tanto, los desalentadores resultados recientes de Asia en el ámbito de la desigualdad representan un cambio asombroso.

Desde una perspectiva internacional, en los últimos 25 años la desigualdad ha aumentado más rápidamente en Asia que en otras regiones del mundo (gráfico 1). Este aumento ha sido especialmente pronunciado en China y Asia oriental, lo que ha dejado los índices de Gini de muchos países de la región entre 35

vivía con menos de US\$1,25 diarios, un porcentaje inferior al de China. En 2010, este porcentaje cayó al 33%, pero era dos veces y media mayor que en China.

Sin embargo, la desigualdad ha aumentado en ambos países. Según las estimaciones oficiales, el índice de Gini de China pasó de 37 a mediados de los años noventa a 49 en 2008. El índice de Gini de India subió de 33 en 1993 a 37 en 2010 (Banco Asiático de Desarrollo, 2012). La desigualdad basada en el género, la casta y el acceso a servicios sociales también es significativa.

Entre una y dos terceras partes de la desigualdad global en China e India refleja un aumento de las disparidades entre las zonas rurales y urbanas, así como entre las regiones.

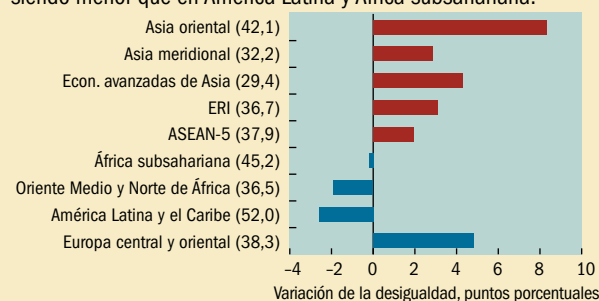
y 45. Este nivel sigue siendo más bajo que el de muchos países de África subsahariana y América Latina, que suelen registrar índices de Gini en el rango de 50. Sin embargo, en el último cuarto de siglo los países de estas dos regiones han desafiado, en promedio, esta tendencia mundial y han reducido la desigualdad, lo que ha contraído considerablemente la brecha entre estos países y Asia.

En particular, aunque el poder adquisitivo de los ciudadanos de Asia ha aumentado, los ingresos del 20% de los hogares de menor ingreso no se han elevado al mismo nivel que los del resto de la población (gráfico 2). Esto se aplica tanto a las economías relativamente menos desarrolladas, incluida China y gran parte de Asia meridional, como a las economías más avanzadas, como Corea, la provincia china de Taiwán, RAE de Hong Kong y Singapur. La experiencia de Asia contrasta fuertemente con la de las economías de mercados emergentes en otras regiones, en particular en América Latina, donde los ingresos del 20% de los hogares de menor ingreso han aumentado mucho más que los de otros grupos de la población desde 1990. Por lo tanto, si bien no hay duda de que Asia ha sido la región con las *tasas* de crecimiento más altas

Gráfico 1

Crecimiento menos equitativo

En los últimos 25 años la desigualdad ha aumentado más rápidamente en Asia que en otras regiones, aunque sigue siendo menor que en América Latina y África subsahariana.



Fuentes: CEIC Data; autoridades nacionales; base de datos sobre desigualdad del ingreso WIDER; Banco Mundial, base de datos PovCal/Net, y cálculos del personal técnico del FMI.

Nota: La variación de la desigualdad refleja la variación en puntos porcentuales en el índice de Gini, ponderada por la población. El índice de Gini varía entre cero, que representa la igualdad total, cuando todo el mundo tiene el mismo ingreso, y 100, que corresponde a la desigualdad total, cuando una persona acapara todo el ingreso. ERI = Corea, la provincia china de Taiwán, RAE de Hong Kong y Singapur. ASEAN-5 = Filipinas, Indonesia, Malasia, Tailandia y Vietnam. Los índices de Gini más recientes se indican entre paréntesis.

de los últimos 25 años, este *tipo* de crecimiento posiblemente ha sido el menos inclusivo de todas las regiones emergentes.

Menos inclusión

El aumento de la desigualdad ha sido un fenómeno casi mundial en las últimas dos décadas y media, registrándose, en general, subidas de los índices de Gini en todas las economías avanzadas y en desarrollo. Muchos analistas han atribuido este aumento por lo menos en parte a factores internacionales que están más allá del control de un país, como la globalización y los cambios tecnológicos.

La diferencia entre la experiencia de Asia y la del resto del mundo parece indicar que, además de los factores mundiales, posiblemente existen algunas características específicas del crecimiento de Asia que han exacerbado el aumento de la desigualdad en la región. Según nuestro análisis, es necesario abordar estos factores, entre ellos, las políticas fiscales, la estructura de los mercados de trabajo y el acceso a los servicios bancarios y financieros, ya que pueden ser la clave para expandir los beneficios del crecimiento en Asia. El aumento del gasto en educación, los años de escolaridad y la participación de la mano de obra en el ingreso, así como la aplicación de políticas para ampliar el acceso a los servicios financieros, contribuyen de manera significativa a impulsar un crecimiento inclusivo.

El gasto público en el sector social es bajo como resultado de las políticas adoptadas: El nivel relativamente bajo del gasto público en salud y educación en Asia indica que la política fiscal (impuestos y gastos) podría contribuir en gran medida a reforzar el grado de inclusión del crecimiento (gráfico 3). En las economías avanzadas, los impuestos y las políticas de transferencias (como las relacionadas con el bienestar y el desempleo) han reducido la desigualdad en

alrededor de una tercera parte, en promedio, según los índices de Gini. En cambio, el impacto redistributivo de la política fiscal en Asia se ve drásticamente limitado por la baja presión fiscal, que corresponde, en promedio, a la mitad de la que tienen las economías avanzadas y es de las más bajas de todas las regiones en desarrollo (Bastagli, Coady y Gupta, 2012). El resultado es un nivel considerablemente menor de gasto social. En Asia, los impuestos indirectos, como los que gravan el consumo de bienes y servicios, representan la mitad del ingreso tributario, en comparación con menos de una tercera parte en las economías avanzadas.

La participación de la mano de obra en el ingreso se ha reducido considerablemente en todo Asia: En las últimas dos décadas esta participación se ha reducido significativamente y ha aumentado la participación del capital, que llegó a un promedio de 15 puntos porcentuales, según el Banco Asiático de Desarrollo (2012). Esto contribuye a la desigualdad porque la renta del capital tiende a beneficiar a los más ricos, mientras que los pobres que trabajan en el sector formal obtienen la mayor parte de sus ingresos a través de los salarios. Los cambios tecnológicos también explican en parte este aumento de la proporción del capital en el ingreso nacional y el hecho de que el crecimiento económico no impulse un aumento de la demanda de trabajo tan grande como antes. Sin embargo, estos cambios de la participación de la mano de obra en el ingreso también pueden atribuirse en parte a que en algunos países de Asia se busca deliberadamente favorecer a las industrias con una alta proporción de capital en relación con el trabajo. Esto se refleja en la aplicación de políticas basadas en la exportación y las manufacturas, el aumento relativamente escaso del empleo en comparación con las rápidas tasas de crecimiento y la concentración de la riqueza en manos de las empresas en lugar de los hogares. Además, el aumento de la desigualdad está vinculado al poder de negociación relativamente más débil de los trabajadores.

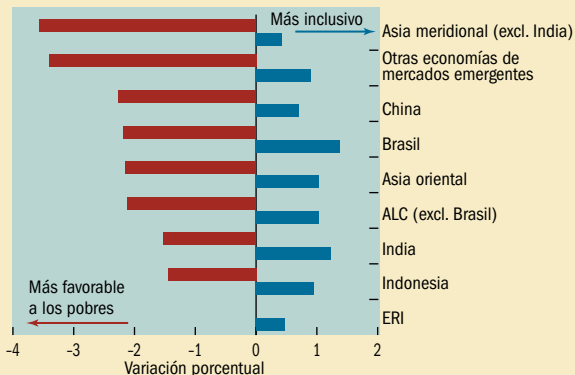
El acceso a los servicios financieros es limitado: La falta de acceso al financiamiento es un obstáculo importante en muchos

Gráfico 2

Ninguna mejora relativa

Aunque el crecimiento de Asia se traduce en una gran reducción de la pobreza absoluta, es menos eficaz para mejorar la situación relativa de los pobres.

(reducción de la pobreza desde 1990) (grado de inclusión)



Fuentes: Penn World Tables 7.0; Banco Mundial, base de datos PovcalNet, y cálculos del personal técnico del FMI.

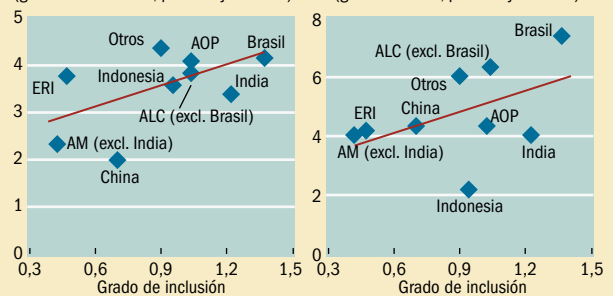
Nota: Las barras rojas indican en qué medida el crecimiento es favorable a los pobres, es decir, en qué medida se reduce la pobreza absoluta (ingresos per cápita inferiores a US\$2 diarios) si el ingreso per cápita global aumenta un 1%. No hay datos sobre ERI. Las barras azules indican el grado de inclusión de dicho crecimiento, es decir, cuál es la variación de los ingresos del 20% de los hogares más pobres si el ingreso per cápita global aumenta un 1%. Asia oriental = Camboya, Filipinas, Malasia, Tailandia y Vietnam. ALC = América Latina y el Caribe. ERI = Corea, la provincia china de Taiwán, RAE de Hong Kong y Singapur.

Gráfico 3

Gasto para reducir la desigualdad

Un aumento del gasto en educación y salud ayuda a elevar los ingresos relativos de los grupos más pobres de la sociedad.

(gasto en educación, porcentaje del PIB)



Fuentes: Banco Mundial, base de datos de World Development Indicators, y cálculos del personal técnico del FMI.

Nota: AOP = Asia oriental y el Pacífico. ALC = América Latina y el Caribe. ERI = Corea, la provincia china de Taiwán, RAE de Hong Kong y Singapur. AM = Asia meridional. Otros = economías de mercados emergentes y en desarrollo en el resto del mundo. El grado de inclusión refleja el aumento de los ingresos del 20% de la población más pobre en relación con una variación del ingreso per cápita global del 1%.

países de Asia, donde más de la mitad de la población y una proporción significativa de pequeñas y medianas empresas no tienen ninguna conexión con el sistema financiero formal. Los estudios han demostrado que el desarrollo financiero no solo promueve el crecimiento económico sino que también ayuda a distribuirlo de manera más equitativa. Esta falta de acceso y los costos asociados a las transacciones y al cumplimiento de los contratos afectan principalmente a los pobres y a las pequeñas empresas, que normalmente no tienen garantías, un historial de crédito o contactos empresariales.

Mejorar el desempeño

Por lo tanto, teniendo en cuenta estos antecedentes, ¿qué políticas podrían ayudar a las economías asiáticas a remediar el reciente período de crecimiento menos inclusivo?

Políticas fiscales: Los gobiernos asiáticos deben aumentar los gastos en educación, salud y protección social, sin descuidar la prudencia fiscal. Esto podría lograrse en parte elevando la presión fiscal, en particular a través de un sistema tributario más progresivo o ampliando la base de los impuestos directos. Al mismo tiempo, se podrían aumentar los gastos sociales orientados a los hogares vulnerables. En las economías de mercados emergentes han aumentado los programas de transferencias de efectivo condicionadas, como Bolsa Familia en Brasil y Oportunidades en México, que se consideran eficaces para elevar los ingresos de los pobres.

Políticas del mercado de trabajo: La adopción de políticas que mejoren los programas de empleo rural, aumenten el número de trabajadores en el sector formal y reduzcan el tamaño del sector informal, eliminen los obstáculos a la movilidad de la mano de obra y mejoren las aptitudes y conocimientos de los trabajadores sería especialmente útil para los trabajadores menos calificados. Además, en algunos países se ha planteado la introducción o

el aumento de los salarios mínimos para respaldar los ingresos de los trabajadores de bajo ingreso. Por ejemplo, la decisión de China anunciada en febrero de 2013 de aplicar un plan de 35 puntos para hacer frente a la desigualdad del ingreso incluye una disposición para elevar los salarios mínimos a por lo menos el 40% de los salarios medios en casi todas las regiones para 2015. En general, observamos que existe una relación positiva entre el grado de inclusión y el grado de protección del empleo y los niveles de los salarios mínimos (gráfico 4).

Acceso a los servicios financieros: Tomando como base la experiencia internacional, se recomienda ampliar el crédito disponible fomentando el financiamiento rural, expandir el microcrédito, subvencionar los préstamos a los pobres y desarrollar los mercados de capital riesgo para las nuevas empresas.

Seguir adelante

Si los países asiáticos ponen en práctica medidas de política para ampliar los beneficios del crecimiento, en particular a través del aumento del gasto en salud y educación, redes de protección social más sólidas, intervenciones en el mercado laboral para los trabajadores de ingresos más bajos y mayor inclusión financiera, podrán frenar el aumento de la desigualdad.

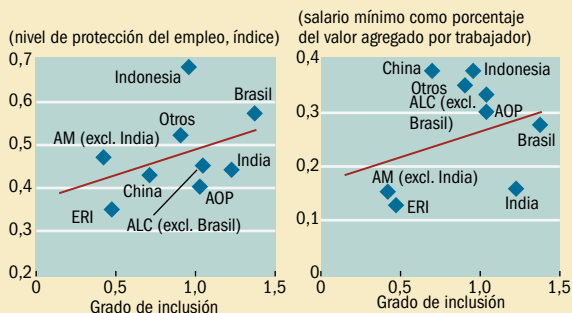
Muchas de estas políticas también pueden reducir el sesgo a favor del capital y las grandes empresas, ampliando los beneficios del crecimiento para los ingresos de los hogares y el consumo. De esta forma, también facilitarían los cambios necesarios en el modelo económico de Asia para que se apoye más en la demanda interna que en la externa a fin de prolongar el milagro del crecimiento en la región y respaldar el reequilibrio mundial. Hay mucho en juego. Si no se toman medidas para corregir la desigualdad, Asia puede tener dificultades para mantener sus rápidas tasas de crecimiento y ocupar un lugar central en la economía mundial en los próximos años. ■

Ravi Balakrishnan es Subjefe de División en el Departamento del Hemisferio Occidental del FMI; Chad Steinberg es Economista Principal del Departamento de Estrategia, Políticas y Evaluación del FMI, y Murtaza Syed es el Representante Residente Adjunto del FMI en China.

Gráfico 4

Las leyes laborales son importantes

Cuando la protección del empleo es más sólida y el salario mínimo es más alto, la situación de los pobres es relativamente más favorable.



Fuente: Banco Mundial, indicadores de *Doing Business*.

Nota: El índice de protección del empleo mide la protección de las leyes del trabajo como el promedio de contratos de empleo alternativos, el costo de extender las horas trabajadas y los costos y procedimientos de despido. AOP = Asia oriental y el Pacífico. ALC = América Latina y el Caribe. ERI = Corea, la provincia china de Taiwan, RAE de Hong Kong y Singapur. AM = Asia meridional. Otros = economías de mercados emergentes y en desarrollo en el resto del mundo. El grado de inclusión refleja el aumento de los ingresos del 20% de la población más pobre en relación con una variación del ingreso per cápita global del 1%.

Este artículo se basa en un documento de 2013 de la serie IMF Working Papers, "The Elusive Quest for Inclusive Growth: Growth, Poverty, and Inequality in Asia".

Referencias:

- Banco Asiático de Desarrollo, 2012, "Outlook 2012: Confronting Rising Inequality in Asia" (Manila). www.adb.org/publications/asiandevelopment-outlook-2012-confronting-rising-inequality-asia
- Bastagli, Francesca, David Coady y Sanjeev Gupta, 2012, "Income Inequality and Fiscal Policy", IMF Staff Discussion Note 12/08 (Washington: Fondo Monetario Internacional). www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2012/sdn1208.pdf
- Berg, Andrew, y Jonathan Ostry, 2011, "Inequality and Unsustainable Growth: Two Sides of the Same Coin?", IMF Staff Discussion Note 11/08 (Washington: Fondo Monetario Internacional). www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2011/sdn1108.pdf