

Polonia

Desigualdad, transferencias y crecimiento económico durante la transición

*Michael P. Keane y
Eswar S. Prasad*

La transición económica de Polonia ha sido una de las más exitosas. En la primera década del proceso, el país logró altas tasas de crecimiento del PIB sin un incremento significativo de la desigualdad de ingresos. Este éxito puede atribuirse a la pronta adopción de un programa de estabilización, seguido de firmes reformas orientadas al mercado y generosos programas sociales.

EN LA MAYORÍA de los países de Europa oriental y la antigua Unión Soviética que están transformando su sistema de planificación centralizada en una economía de mercado, la desigualdad de ingresos aumentó considerablemente en la primera etapa de la transición. Simultáneamente, muchos de estos países obtuvieron resultados insatisfactorios en materia de crecimiento económico, y su PIB sigue siendo inferior al registrado antes de la transición. En Rusia, por ejemplo, las medidas estándar de la desigualdad de ingresos han aumentado un 75%, aproximadamente, desde 1991, en tanto que el PIB no llega a los dos tercios de su nivel de 1991. La disminución del ingreso medio, aunada a una mayor desigualdad, han provocado incrementos verdaderamente extraordinarios de la pobreza en Rusia y en muchas otras economías en transición.

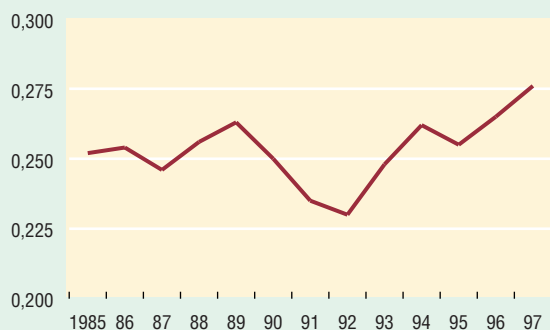
La transición en Polonia

Comúnmente se estima que el pronunciado incremento de la desigualdad representa una realidad casi universal en las economías en transición y que solo hay diferencias de grado entre un caso y otro. De nuestro estudio se desprende, sin embargo, que la experiencia de Polonia es muy diferente. La transición del país comenzó con la reforma conocida como big bang, entre agosto de 1989 y enero de 1990. Utilizando datos de una encuesta sobre el presupuesto de los hogares, hemos llegado a la conclusión de que, tras un breve aumento registrado en 1989, la desigualdad de ingresos alcanzó en 1990–92 un nivel levemente inferior a los registrados antes de la transición. Luego aumentó en forma gradual, alcanzando en 1997 un nivel apenas superior a los observados antes de la transición. Esta tendencia se refleja claramente en la evolución del coeficiente de Gini, la medida más común de la desigualdad de ingresos (véase el gráfico 1). El coeficiente de Gini varía entre cero, en un contexto de completa igualdad de ingresos, y uno, en una situación en que casi todo el ingreso está en manos de unos pocos individuos. En consecuencia, cuanto mayor es el coeficiente, mayor es la desigualdad de ingreso. Globalmente, la desigualdad parece haber aumentado muy moderadamente en Polonia durante el período de transición.

Es indudable, sin embargo, que la desigualdad de remuneraciones aumentó pronunciadamente en Polonia. Al igual que en otras economías en transición, se elevó la rentabilidad de la educación, y se permitió que aumentara la desigualdad de remuneraciones, que se había frenado artificialmente bajo el sistema comunista. En especial las primas salariales para los trabajadores con grados universitarios y preuniversitarios (en comparación con los que sólo habían completado la enseñanza primaria) aumentaron casi un 100% entre 1989 y 1996 (véase el gráfico 2).

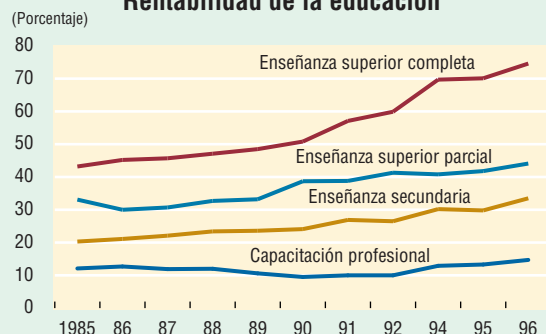
Polonia es la única economía en transición que haya crecido considerablemente: en 1999 su PIB real superaba en un 28% el de 1989. Muy pocos países pudieron siquiera mantener el PIB en un nivel levemente diferente del anterior a la transición (Albania, la República Checa, Hungría, la República Eslovaca y Eslovenia). Esto plantea importantes interrogantes: ¿Qué medidas acertadas adoptó Polonia? ¿Por qué la desigualdad global de ingresos no aumentó, pese al pronunciado incremento de la desigualdad de remuneraciones? Las respuestas están estrechamente interrelacionadas.

Gráfico 1
Coefficiente de Gini



Fuente: Keane y Prasad, 2000.

Gráfico 2
Rentabilidad de la educación



Fuente: Keane y Prasad, de próxima publicación.

Nota: Rentabilidad de la educación en relación con los trabajadores que solo tienen escolaridad básica.

Medidas acertadas de Polonia

Las condiciones imperantes en Polonia distaban mucho de ser ideales al comienzo de la transición; entre otros problemas, había un exceso de liquidez (una acumulación excesiva de ahorro) y un déficit fiscal considerable. No obstante, Polonia estableció muy pronto un firme programa de estabilización, y las reformas orientadas al mercado que siguieron han sido calificadas de manera muy favorable, sobre todo por el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD). En su publicación anual, Transition Report, el BERD utiliza 10 indicadores para medir los logros de un país en diversos ámbitos de la reforma, entre ellos la privatización y reforma de las empresas, la liberalización de los precios y del comercio exterior y el establecimiento del estado de derecho, el derecho de propiedad y un mercado financiero eficaz. Polonia ha figurado invariablemente entre los países mejor calificados en el terreno de la reforma. Un campo en el que Polonia ha estado a la zaga es la privatización de las empresas estatales. En cambio, el proceso de crecimiento del sector privado gracias a la creación de nuevas empresas ha sido excepcionalmente rápido.

Un aspecto sorprendente de la política macroeconómica aplicada en Polonia en los primeros años de la transición es el pronunciado incremento del nivel de transferencias en efectivo del Estado a personas físicas. En los primeros cuatro años, el gasto en transferencias aumentó de un 10% a un 20% del PIB (véase el cuadro, pág. 52). Este incremento mitigó el aumento de la desigualdad global del ingreso a que habría dado lugar una mayor desigualdad de remuneraciones.

Cabe señalar que el aumento de las transferencias obedeció en gran medida al incremento del gasto en pensiones de jubilación. Los trabajadores de más edad eran los que más tenían que perder a raíz de las privatizaciones o clausuras de empresas estatales, y se habrían visto muy afectados por la reestructuración de las empresas. Sin embargo, el otorgamiento de jubilaciones estatales más generosas (en relación con el salario medio), en 1991-92, indujo a un gran número de trabajadores de más edad a acogerse a una jubilación anticipada. Pese a las repercusiones negativas de un cuantioso déficit presupuestario, es posible que el aumento de las pensiones y otras transferencias públicas en definitiva haya facilitado la transición, en primer lugar eliminando la potencial oposición política a las reformas de parte de un poderoso grupo de intereses, y en segundo lugar fomentando la reducción del empleo en las empresas de modo de situarlo en niveles de mayor eficiencia y promoviendo otros aspectos de la reestructuración de las empresas. Con la posible excepción de Hungría, Polonia fue la economía en transición donde más aumentó la productividad del trabajo.

Comparaciones de países

En lugar de tratar de determinar a qué aspectos de la experiencia polaca cabe atribuir el éxito excepcional del país, podemos realizar una investigación sistemática, comparando las experiencias de las economías en transición. Como primer paso, establecimos una correlación entre el crecimiento anual del PIB real en los primeros ocho años de la transición y diversos factores a través de los cuales podría preverse el crecimiento de las economías en transición. Este análisis reveló una clara tendencia: en los países en que aumentó la desigualdad de ingresos la desaceleración del crecimiento fue más pronunciada.

Esta relación se ilustra en el gráfico 3, que presenta el crecimiento del PIB y la variación de la desigualdad en 14 economías en transición cuyos datos corresponden a los primeros ocho años de la transición. El crecimiento anual medio del PIB se mide en el eje de abscisas. Polonia es el único país con una tasa de crecimiento económico constantemente superior a cero, en tanto que Eslovenia y la República Checa, con valores próximos a cero, son países que, después de Polonia, han obtenido los mejores resultados. Ucrania, cuya tasa de crecimiento económico se redujo, en promedio, un 11% por año, está en situación más desfavorable.

El aumento de la desigualdad de ingresos, que se presenta en el eje de ordenadas, se mide a través de la variación del coeficiente de Gini en los primeros años de la transición. También en este caso, los mejores resultados corresponden a Polonia, con un pequeño aumento de la desigualdad, en tanto que Ucrania registra los resultados más desfavorables: un enorme incremento, de alrededor de 0,23 (que representa más del 100% de aumento de la desigualdad de ingresos en el período de transición). Aunque las medidas resumidas, como el coeficiente de Gini, no permiten apreciar la variación de la movilidad del ingreso ni otros aspectos de la desigualdad, el disponer de más detalles probablemente no habría alterado la posición de los países en esta dimensión.

Es notable la acusada relación negativa entre el crecimiento del PIB y la variación de la desigualdad en los primeros años de la transición. Además de Polonia, los países que obtuvieron resultados relativamente favorables en materia de crecimiento registraron también un escaso aumento de la desigualdad. Por otra parte, además de Ucrania, los países donde más aumentó la desigualdad obtuvieron resultados desalentadores.

Vínculo entre igualdad de ingresos y crecimiento económico

Estas observaciones plantean diversas interrogantes. ¿Los programas que promueven la igualdad de ingresos promueven también

Transferencias sociales

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Gasto del gobierno general (Porcentaje del PIB)										
Transferencias en efectivo a personas físicas	9,4	11,2	10,6	17,3	19,9	20,4	20,2	19,7	18,7	19,4
Pensiones	7,1	8,2	8,1	12,2	14,8	15,0	14,9	14,5	14,3	14,4
Indemnización por desempleo	0,0	0,0	0,2	1,2	1,7	1,2	1,2	1,2	1,1	1,0
Otras prestaciones	2,3	3,0	2,3	3,9	3,4	4,2	4,1	4,0	3,3	4,0
Saldo del gobierno general (Porcentaje del PIB)	0,0	-7,4	3,1	-6,5	-6,7	-2,9	-3,0	-3,1	-3,4	-3,1
PIB real (variación porcentual anual)	4,0	0,3	-11,6	-7,0	2,6	3,8	5,2	7,0	6,1	6,9

Fuentes: Diversas publicaciones del FMI y Milanovic, 1998.

el crecimiento económico? ¿El propio crecimiento económico genera más igualdad? ¿O hay algún tercer factor de los resultados satisfactorios en materia de crecimiento económico y desigualdad?

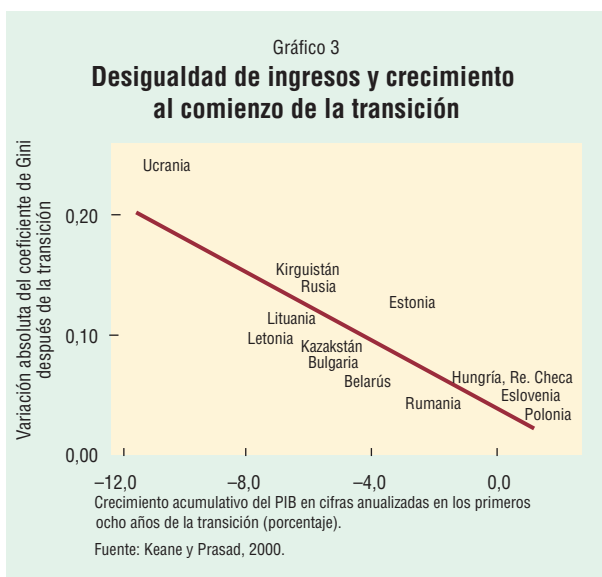
En un plano teórico se puede sostener que un alto nivel de desigualdad de ingresos como el que se ha producido en Rusia y Ucrania va en detrimento del crecimiento económico, y que “el desarrollo de una sólida clase media de propietarios es esencial para la consolidación del capitalismo” (Kornai, 2000). Un alto nivel de desigualdad puede impedir el surgimiento de una amplia clase media, y hay importantes razones sociopolíticas que llevan a pensar que la amplitud de la clase media influye sobre el éxito de la transición. En algunos países, como Rusia, la privatización que favoreció a los antiguos administradores de las empresas creó una nueva clase acaudalada de grupos de interés, a los que convenía paralizar la transición una vez realizada la privatización, que los beneficia, pero antes de que se lleven a cabo reformas clave, como la reestructuración de las empresas y el establecimiento del estado de derecho, que irían en detrimento de su capacidad de obtener ganancias. Por lo general, a la clase media le conviene promover estas reformas posteriores que permiten llevar adelante la transición. Los grupos pobres, en cambio, podrían estar a favor del restablecimiento del comunismo porque su posición económica relativa tiende a deteriorarse en las etapas iniciales de la transición.

Hay también argumentos económicos más básicos que llevan a pensar que cierto grado de igualdad de ingresos favorece el crecimiento económico. El punto de vista contrario es que el

desarrollo requiere inicialmente un grado suficiente de desigualdad. En otras palabras, la riqueza tendría que concentrarse en manos de unos pocos, que podrían así invertir en capital y crear industrias. Esta opinión se basa en la noción clásica de que una actividad industrial en gran escala es el principal motor del crecimiento. Sin embargo, en recientes estudios enmarcados en la teoría del crecimiento económico —en los que se adopta un punto de vista diferente— se sostiene esencialmente que los principales motores del crecimiento económico son la actividad empresarial en pequeña escala y una amplia inversión social en educación y atención de salud. La concentración de la riqueza en unas pocas manos es un factor negativo, porque reduce el número de personas que pueden emprender las referidas actividades. En consecuencia, una mayor igualdad de ingresos puede promover el crecimiento económico. En Polonia, que en 1996 tenía casi dos millones de empresarios privados y más de 125.000 compañías comerciales privadas, es evidente que la actividad empresarial en pequeña escala ha sido un motor clave del crecimiento económico.

Si es posible sostener en forma plausible que la igualdad favorece el crecimiento económico, ¿puede descartarse la explicación alternativa, a saber, que el crecimiento económico mismo promueve la igualdad? Al menos la experiencia de Polonia parece inconsecuente con la idea de que el crecimiento hace variar la desigualdad. En Polonia, la distribución del ingreso, de hecho, mejoró en 1990–92, período en que se produjo una considerable disminución del PIB debido al aumento de las transferencias sociales (en relación con el PIB). Este aumento fue frenado en 1993, y el resultado fue un paulatino incremento de la desigualdad a partir de ese año, en el que se inició un período de rápido crecimiento del PIB. De este modo, en la primera década de la transición de Polonia, la variación de la desigualdad parece atribuible a la modificación de los programas de transferencias públicas, y al parecer no está vinculada sistemáticamente al crecimiento del PIB.

En Rusia sucedió lo contrario. Si bien, al igual que en Polonia, la transición suscitó un gran aumento de la desigualdad de remuneraciones y de la supresión de puestos de trabajo, las transferencias públicas han sido sumamente regresivas, con la consiguiente exacerbación de la desigualdad de ingresos. Por otra parte, la transferencia de activos públicos a los antiguos administradores de las empresas a precios inferiores a los de mercado incrementó aun más la desigualdad de ingresos. También en este caso, el hecho de que la desigualdad de ingresos haya aumentado o disminuido en los comienzos de la transición aparentemente debe atribuirse a determinados programas públicos, más que a los propios resultados macroeconómicos.





Michael P. Keane (izq.), profesor de economía en la Universidad de Nueva York y en la Universidad de Yale. Eswar S. Prasad, Asistente del Director del Departamento de Estudios del FMI.

Otros posibles determinantes del crecimiento y la desigualdad de ingresos

Finalmente, nos preguntamos si cabe atribuir a algún tercer factor (o conjunto de factores) los resultados favorables en materia de crecimiento económico y distribución del ingreso. Entre estos factores pueden contarse la amplitud de las reformas orientadas al mercado y la situación inicial en los respectivos países. Específicamente, cabe pensar que los países que aplicaron programas inadecuados (por ejemplo los que no efectuaron reformas importantes) padecieron, en consecuencia, los efectos de un escaso crecimiento económico y un pronunciado incremento de la desigualdad. Otra conclusión plausible es que una situación inicial desfavorable (pronunciados desequilibrios macroeconómicos iniciales, por ejemplo) suscitó escaso crecimiento económico y un pronunciado incremento de la desigualdad.

Para examinar el papel de estos terceros factores hay que ir más allá del análisis de correlación simple y recurrir al análisis de regresión múltiple para descartar la influencia de varios factores diferentes sobre los resultados. En nuestro análisis de regresión, el resultado que debe explicarse es el crecimiento del PIB en los ocho primeros años de la transición. Entre los determinantes potenciales figuran la variación de la desigualdad, varias medidas de política pública adoptadas durante la transición, y medidas de la dificultad de la situación de cada país al comienzo de la transición.

Hemos llegado a la conclusión de que estas variables, en conjunto, pueden explicar en gran medida la variación del crecimiento del PIB de un país a otro en los primeros ocho años de la transición. Un hecho interesante, sin embargo, es que aun teniendo en cuenta variables de política pública, así como la situación inicial con la que se haya visto confrontado cada país, la relación entre crecimiento del PIB y variación de la desigualdad sigue siendo muy significativa. Las estimaciones de nuestras regresiones indican que, si en dos países en idénticas condiciones iniciales la reforma (medida a través de los indicadores de la transición del BERD) fue de la misma magnitud, el país que haya permitido un incremento 10% mayor de la desigualdad en relación con la medida de Gini (lo que corresponde a un incremento de alrededor de 0,03 expresado en valores absolutos del coeficiente de Gini) experimentaría una tasa de crecimiento del PIB alrededor de un punto porcentual menor.

Estas cifras quedan comprendidas ciertamente dentro de la gama de los datos observados. En la República Checa, por ejemplo, los resultados fueron levemente mejores que en Polonia, según la

medida de las reformas utilizada por el BERD; también habían sido levemente mejores las condiciones iniciales. Sin embargo, otros aspectos de los programas aplicados en la República Checa hicieron posible que el coeficiente de Gini aumentara 0,03 más que en Polonia, y la tasa anual de crecimiento del PIB de la República Checa fue alrededor de 1,6 puntos porcentuales menor que la de Polonia. Los resultados de Hungría parecen muy similares a los de la República Checa conforme a las medidas del BERD y de la situación inicial, pero en Hungría el aumento de la desigualdad se asemejó al observado en la República Checa, y la tasa anual media de crecimiento del PIB fue unos 2,4 puntos porcentuales menor que la de Polonia.

Nuestra conclusión de que existe una relación negativa entre desigualdad y crecimiento económico no es nueva, aunque no había sido documentada anteriormente con respecto a las economías en transición. En varios estudios recientes se ha examinado la relación entre desigualdad y crecimiento económico mediante la utilización de análisis de regresión para grupos mucho más amplios de países. Aunque no existen pruebas concluyentes, la estructura propia de una relación negativa entre desigualdad y crecimiento económico en general se confirma en estas comparaciones internacionales mucho más amplias, lo que refuerza la conclusión en cuestión. Corresponde formular importantes advertencias. Una de ellas es que en este tipo de análisis nunca puede descartarse que algún tercer factor que hayamos pasado por alto (al igual que otros autores) explique los resultados satisfactorios en lo que respecta las dimensiones del crecimiento económico y la desigualdad.

Conclusión

De las economías en transición, Polonia es la que ha logrado la tasa más alta de crecimiento del PIB, junto con el menor incremento de la desigualdad. Su liberalización orientada al mercado se realizó con mayor rapidez. Es indudable que el proceso de transición incrementó pronunciadamente la desigualdad de remuneraciones y determinó la supresión de un considerable número de puestos de trabajo. No obstante, mediante un sistema de transferencias sociales generoso y bien focalizado (especialmente pensiones), el Gobierno mitigó el aumento de la desigualdad de ingresos y facilitó la reestructuración de las empresas y otras reformas orientadas al mercado. La nube en el horizonte es el hecho de que ese alto nivel de gasto social suscitó un déficit presupuestario de alrededor del 3% del PIB, nivel probablemente insostenible. Polonia se ve ahora ante la ardua tarea de restablecer el equilibrio fiscal sin comprometer la eficacia del sistema de seguridad social y preservando los importantes logros de los años noventa. **F&D**

Este artículo se basa en dos estudios de los mismos autores: "Inequality Growth and Transfers: New Evidence from the Economic Transition in Poland", documento de trabajo WP/00/125 (Washington, Fondo Monetario Internacional, 2000), y "Changes in the Structure of Wages During the Economic Transition in Poland", de próxima aparición en la serie de documentos de trabajo del FMI. Ambos con información más detallada sobre los datos y fuentes que se utilizaron en el presente artículo.

Bibliografía:

- Oleh Havrylyshyn y John Odling-Smee, 2000, "La economía política de la reforma", Finanzas & Desarrollo, vol. 37 (septiembre), págs. 7-10.
- János Kornai, 2000, "La transición hacia la propiedad privada", Finanzas & Desarrollo, vol. 37 (septiembre), págs. 12-13.
- Branko Milanovic, 1998, "Income, Inequality, and Poverty During the Transition from Planned to Market Economy," World Bank Regional and Sectoral Studies (Washington).