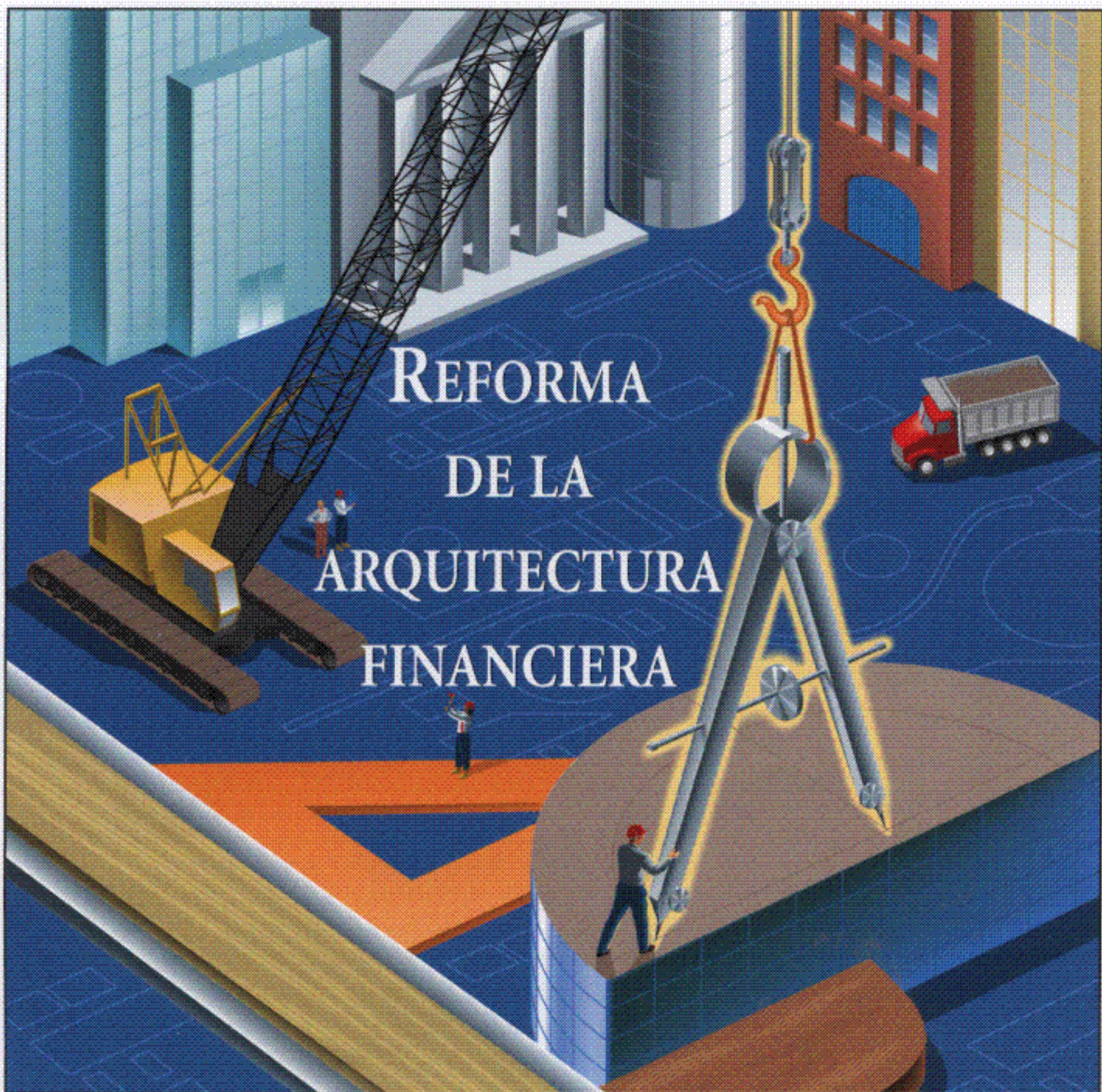


FINANZAS

DESARROLLO

PUBLICACIÓN DEL
FONDO MONETARIO INTERNACIONAL
Septiembre de 1999



Política de ingresos, cuestiones de equidad y reducción de la pobreza en las economías en transición

La justa distribución del ingreso es una de las principales preocupaciones de los responsables de la política económica, sobre todo durante los primeros años de cambio sistémico y contracción en las economías en transición. Al formular la política económica, a menudo resulta difícil resolver los problemas de distribución del ingreso debido a sus repercusiones sociales y políticas. A juzgar por la experiencia de Polonia, la tarea se ve facilitada cuando se ha logrado un rápido crecimiento.

Grzegorz W. Kolodko

Durante los últimos años de socialismo, la creciente disparidad del ingreso real provocó un malestar social generalizado y cierta tensión política. Al ponerse en marcha el proceso de transición, se creyó con excesivo optimismo que las reformas permitirían distribuir con justicia y presteza los frutos de una economía floreciente, y no se tuvo en cuenta la compleja historia del desarrollo de los países industriales. Por regla general, los sistemas de planificación centralizada distribuyen el ingreso de manera más pareja que las economías de mercado y en transición. Desde el comienzo de la transición, se observa que, si bien la distribución del ingreso varía, todas las economías en transición presentan una característica común: la desigualdad de ingreso

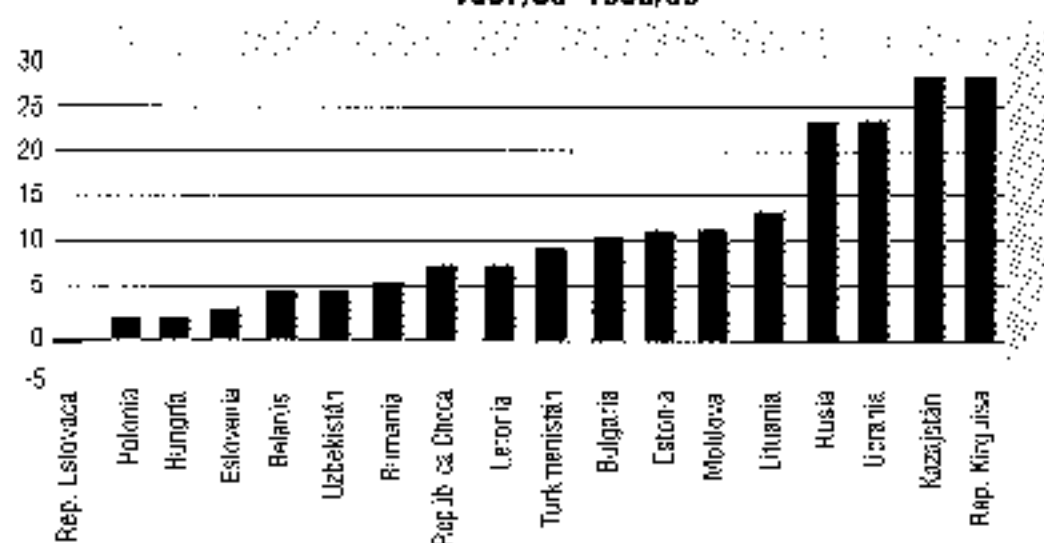
aumenta. No se puede negar que había pobres y ricos en el sistema de planificación centralizada, aunque el número exacto de individuos en cada grupo depende de la forma en que se cuenten. Sin embargo, independientemente del método de recuento, la transición hacia una economía de mercado ha elevado el número de ricos y pobres puesto que, al aumentar la desigualdad, ha aumentado también el número de individuos en ambos extremos del espectro.

A fines de la década de los ochenta, en las economías socialistas el coeficiente de Gini alcanzaba un promedio de 23 ó 24 puntos. (El coeficiente de Gini mide la distribución del ingreso: cuanto más bajo, más pareja es la distribución del ingreso.) Al mismo tiempo, en las economías de mercado avanzadas de Europa occidental, el coeficiente de Gini alcanzaba un promedio superior en 6 puntos al de los países de Europa oriental (excluido el territorio de la antigua Yugoslavia). En el gráfico se muestra cómo, desde entonces, los coeficientes de Gini de los países en transición han empeorado, en algunos casos de manera extraordinaria.

Mayor disparidad del ingreso

La desigualdad de ingreso aumenta por varias razones. Una de las más evidentes es la reducción de las subvenciones públicas. Uno de los objetivos principales de la transición era el establecer el predominio de los precios de mercado, y en consecuencia, eliminar los subsidios. La desaparición de éstos ha afectado a muchos grupos sociales, pero ha resul-

Variaciones del coeficiente de Gini en las economías en transición, 1987/88-1998/99



Fuente: Banco Mundial.

tado especialmente dura para los más pobres, que ahora deben dedicar una mayor parte de su renta disponible a la compra de bienes y servicios que se han encarecido.

El sector público también ha estado involucrado en este fenómeno. Las reformas económicas han liberalizado los salarios y han permitido las divergencias del ingreso. Hasta muy entrada la segunda mitad de los años noventa, en la mayoría de las economías en transición, el sector público seguía dando empleo a más de la mitad de la población activa, pero el ingreso de estos empleados públicos está hoy vinculado más estrechamente a sus calificaciones, experiencia y rendimiento y al puesto que ocupan. Incluso dentro del sector público, la transición ha supuesto una relación más directa entre la inversión en capital humano que haya hecho el individuo en el pasado y su actual remuneración.

Aún más decisivo en la ampliación de la desigualdad de ingreso ha sido el desplazamiento de la mano de obra del sector público al sector privado. En este último, no sólo hay mayor variedad salarial que en el sector público sino también un promedio de ingresos más alto, debido principalmente a la mayor productividad laboral del sector privado. El Estado, por otra parte, continúa al frente de ramas de actividad económica no competitivas que han quedado obsoletas y ofreciendo servicios mal remunerados que son objeto de una gestión deficiente, tales como la educación, el cuidado de la salud y la administración central y local. Debido a las limitaciones presupuestarias, estas ramas no han podido competir con los salarios de las empresas privadas, que están en condiciones de lograr la rentabilidad comercial.

La transición ha creado una clase de nuevos ricos, la mayoría de ellos con estudios superiores, muy trabajadores y capaces de administrar su propia riqueza. Algunos son capaces de crear oportunidades para que otros también puedan mejorar su nivel de vida. Lamentablemente, debido a ciertas estructuras institucionales deficientes, algunos han optado por actividades de carácter informal y en algunos casos incluso ilícitas. En todos los países en transición se ha desarrollado una extensa economía "sumergida" o clandestina, paralela a la economía formal, que presenta, no obstante, aspectos positivos puesto que fomenta el crecimiento y, a largo plazo, eleva el nivel de vida de la sociedad en su conjunto. Sin embargo, parece evidente que la economía clandestina incrementa la desigualdad de ingreso entre los que participan en ella y los que se han quedado al margen puesto que los primeros aumentan su ingreso disponible sin la carga que representa el pago de impuestos.

Cuando la economía pasa de un sistema de planificación centralizada a un sistema de libre mercado, los cambios más radicales guardan relación con la propiedad de los activos. La privatización, la restitución de la propiedad, la participación del capital extranjero directo y de cartera y el desarrollo de los intermediarios financieros han creado nuevas desigualdades de riqueza y de ingreso. También ha tenido este efecto la alta tasa de inflación en muchos países en transición, que reduce el valor de los ahorros no indexados de los sectores pobres. Es probable que gran parte de la creciente falta de equidad en la distribución del ingreso esté vinculada a la mayor proporción de ganancias de capital durante la transición, es decir, beneficios, dividendos, intereses y rentas.

El caso de Polonia

Todos los aspectos descritos revistieron importancia en el caso de Polonia. No obstante, a diferencia de muchos otros países en transición, el coeficiente de Gini empujó muy poco (gráfico). Ello obedeció al hecho de que, a pesar de haber gozado recientemente de un notable crecimiento, sobre todo durante el período 1994-97, Polonia sufrió una profunda crisis económica al principio de la transición. Si bien se esperaba que la política de "liberalización con estabilización" no produjera una contracción del PIB de más del 3,1%, de hecho el PIB se desplomó, registrando bajas del 12% en 1990 y del 7,2% en 1991. Por otro lado, la producción industrial se redujo un 40%, produciendo desempleo masivo. Aunque el Gobierno preveía que la tasa de desempleo no excedería del 5%, ésta llegó al 16% a fines de 1993. Al final de 1990 la tasa de inflación había alcanzado un 250% y en 1991 todavía era superior al 70%. El déficit fiscal se mantuvo alto y en 1991-92 era equivalente al 6,7% del PIB. En otras palabras, se produjo un "choque sin terapia".

En 1993, tras la brusca contracción inicial, el Gobierno estableció su "estrategia para Polonia", un nuevo programa centrado esta vez en una "terapia sin choque" y encaminado a fomentar el desarrollo paralelamente a la transición. En 1994-97, Polonia registró una tasa de crecimiento del PIB de más del 28%, un promedio anual del 6,4%. Este crecimiento fue acompañado de reformas institucionales, que permitieron a Polonia ingresar en la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos en 1996 y participar —junto con otros cinco países de Europa oriental— en negociaciones oficiales para ingresar en la Unión Europea en 1998. En Polonia se logró además avanzar de manera notable en el paso de la estabilización a la estabilidad. La tasa de inflación bajó de un 37,7% al final de 1993 a un 13,2% al final de 1997, y a un 8,6% al final de 1998. Durante el mismo período, la tasa de desempleo descendió del 16,4% al 10,5%, y el coeficiente déficit fiscal/PIB se mantuvo por debajo del 3%. Entretanto, la desigualdad sólo aumentó lentamente, mucho más lentamente que en otros países. En 1997, según las estimaciones, el coeficiente de Gini había descendido a 31,0. La experiencia de Polonia parece indicar que, si una economía en transición sigue una senda de rápido crecimiento y se tienen en cuenta las cuestiones de equidad en la estrategia económica del país, puede ser posible limitar el aumento de la desigualdad.

Cómo abordar el problema de la desigualdad de ingreso

La experiencia de Polonia destaca el hecho de que es más fácil hacer frente a los problemas de falta de equidad y desigualdad cuando la economía está en una fase de crecimiento que cuando se encuentra en recesión. En una situación de recesión, la pregunta es: ¿cómo repartir la pérdida de ingreso? En una situación de expansión, la pregunta será: ¿cómo distribuir el creciente ingreso?

La respuesta —al menos parte de la respuesta— es que la política de ingreso, así como la política de redistribución de activos, debe facilitar la acumulación de capital, ya que este capital es la base para la inversión que genera empleo. La creación de empleo, a su vez, facilita la movilidad de la mano de obra, factor importante en la igualación del ingreso. Un

período de firme crecimiento facilita la inversión y la creación de empleo: en efecto, el crecimiento facilita la formación de capital y ésta, a su vez, favorece el crecimiento.

Los que encuentran trabajo sin duda se benefician de la recuperación y del crecimiento en una economía en transición. En el caso de Polonia, el desempleo llegaba a un nivel cercano al 17% a mediados de 1994, lo que representaba cerca de 3 millones de desempleados. Al final de 1997, gracias a una dinámica política de empleo, que sacó partido de ciertos instrumentos fiscales y corrientes de crédito orientadas a campos específicos, el desempleo disminuyó en un millón de personas. Esta política de reducción del desempleo también redujo la desigualdad de ingreso.

Para que este tipo de política de ingresos dé buen resultado, debe fundarse en la confianza pública. Mientras haya grandes sectores de la sociedad que crean que la acumulación de riqueza se logra a través de relaciones o actuando en forma deshonesta y que la pobreza es simplemente el resultado del sistema económico, el futuro no será brillante. En Rusia por ejemplo, el público está convencido —no sin razón— de que la transición ha traído consigo la corrupción y el capitalismo de camarilla, vinculados a una continua recesión, desigualdad creciente y pobreza generalizada. El coeficiente de Gini se duplicó en Rusia durante los primeros seis años de la transición y podría aumentar aún más.

Durante la transición, la política de ingresos debe equilibrar las presiones opuestas. Si bien el deseo de fomentar el ahorro llevaría a pensar que deben aplicarse impuestos menos severos sobre algunos tipos de ingreso, la necesidad de limitar el aumento de la desigualdad nos lleva a la conclusión opuesta. La solución de compromiso que un país adopte dependerá de las opciones en materia de políticas. Si se desea facilitar una rápida recuperación y expansión, según nuestro análisis, podría ser conveniente establecer cierto alivio fiscal para las ganancias de capital, pero esta opción puede resultar difícil desde el punto de vista político. No sólo pueden darse tendencias populistas en las sociedades post-socialistas, así como entre los políticos influyentes, sino también puede parecer anormal aplicar impuestos a las indemnizaciones por desempleo y las pensiones mínimas, al tiempo que se concede un tratamiento preferencial a las ganancias de capital resultantes de la especulación en el mercado de valores.

Finalmente, un problema que se plantea al tratar de corregir la desigualdad de ingreso es el desfase entre la recuperación y el mejoramiento del nivel de vida. Primero se observa una recuperación en el producto real; luego aumenta el empleo, y más tarde el presupuesto permite mejorar el financiamiento de las necesidades sociales de los sectores pobres. Por lo tanto, una economía puede haber llegado a una fase de crecimiento, pero la pobreza sólo comenzará a disminuir varios años después.



Grzegorz W. Kolodko, profesor en la Escuela de Economía de Varsovia, fue investigador invitado en el FMI en 1999. Desempeñó el cargo de Viceprimer Ministro y Ministro de Hacienda de Polonia de 1994 a 1997 y fue uno de los principales arquitectos del programa de reforma económica.

Conclusión

Hasta hoy, el proceso de transición ha tenido resultados diversos. Los responsables de la política económica deben hacer frente ahora a la creciente desigualdad y pobreza en los países en transición. La tarea se ve dificultada aún más por la correlación entre desigualdad y pobreza, así como por la grave y prolongada recesión. La desigualdad de ingreso puede convertirse en una cuestión política, fuente de tensiones y conflictos, y crear un obstáculo económico al crecimiento sostenido.

Al abordar las cuestiones de equidad e igualdad hay que actuar con visión de futuro. Los medios de la política económica no deben confundirse con sus fines. El objetivo de la transición no es sólo el cambio sistémico sino también —y más importante— el logro de una mayor eficiencia, mayor competitividad, crecimiento más rápido y un desarrollo sostenido. La desigualdad aumenta inevitablemente durante la transición, pero mediante una política acertada es posible controlar y dirigir los cambios en materia de equidad. El alcance y el ritmo de estos cambios no debe quedar determinado enteramente por las nuevas fuerzas del mercado. Una distribución aceptable del ingreso y la riqueza es uno de los principales objetivos a largo

plazo de la sociedad: la transición debe mejorar el nivel de vida de la mayoría. De lo contrario, el cambio de sistema no tiene mucho sentido.

En el mundo real, es difícil llevar a cabo estas tareas y contar con respaldo político para poner en práctica las medidas necesarias. La política y la formulación de la política económica no son sino el medio que permite resolver, una y otra vez, conflictos de interés. Esto es especialmente evidente durante la transición, cuando las políticas deben pasar de la estabilización al crecimiento y transformar la estabilización en una estabilidad duradera. Sin embargo, los responsables de la política económica, al tratar de alcanzar a las economías más avanzadas y al verse ante la necesidad de adoptar una solución de compromiso entre un crecimiento más rápido con mayor desigualdad (pero menos pobreza) o un crecimiento más lento con menor desigualdad (pero más pobreza), pueden alegrarse de que esté claro cuál es la mejor opción. La política económica debe facilitar el logro de un crecimiento sostenido, y la política de ingresos debe apoyar este objetivo. A más largo plazo, puede mejorar el nivel de vida de cada individuo. Tras el aumento inicial de la desigualdad, tendría que ser posible reducir la disparidad sin frenar la expansión. Por consiguiente, cuanto más haya avanzado la transición, y mientras más firmes sean las bases para un crecimiento rápido y sostenido, menor será la necesidad de optar entre equidad y eficiencia. ■

Sugerencias bibliográficas:

Kolodko, Grzegorz W., "From Shock to Therapy: The Political Economy of Post-socialist Transformation" (de próxima publicación, Oxford University Press).