

Dejar atrás la pobreza

La expansión económica reduce la pobreza al crear oportunidades de empleo y programas antipobreza fiscalmente viables

Arvind Panagariya

HAY poca esperanza de ganarle realmente a la pobreza en los países de bajo ingreso —muchos de ellos ubicados en Asia meridional y África— sin un crecimiento rápido y sostenido. Una expansión veloz crea muchos empleos remunerados y a la vez genera una fuerte aceleración del ingreso tributario que sirve para financiar la lucha contra la pobreza. Los críticos afirman que el crecimiento llega a los pobres como con cuentagotas, pero no tienen en cuenta que sin crecimiento los países de bajo ingreso carecerían de los recursos fiscales necesarios para una redistribución sostenida.

En India, la lucha contra la pobreza es una prioridad máxima desde el lanzamiento del programa nacional de desarrollo en 1950, pero durante décadas los planes antipobreza sufrieron de un horrendo déficit de financiamiento porque el país era pobre y crecía con lentitud. Esa combinación privó a los pobres de los beneficios del crecimiento, tanto directos (más oportunidades de empleo) como indirectos (programas bien financiados para aliviar la pobreza). Por el contrario, países como la provincia china de Taiwan y la República de Corea que lograron hacer despegar sus economías y las colocaron en órbitas de gran crecimiento a comienzos de los años sesenta, no tardaron en arrancar a sus poblaciones de la miseria. Posteriormente, China se movió en la misma dirección.

En India, la acumulación de crecimiento lento durante tres décadas estuvo seguida de cierta aceleración, que finalmente comenzó a dejar su marca en la pobreza. Pero solo tras otras dos o tres décadas de crecimiento anual de alrededor de 6% el país pudo introducir programas sociales a gran escala, como el plan de garantía del empleo para hogares rurales y derechos eficaces a la enseñanza y la seguridad alimentaria. El hecho de que estos programas sigan estando mal concebidos, con posibles consecuencias desfavorables para el crecimiento, es obviamente un problema diferente.

Aunque el crecimiento es crucial para generar los recursos que requiere el financiamiento de programas antipobreza a gran escala, no se debe subestimar su contribución directa al alivio de la pobreza. En la provincia china de Taiwan y la República de Corea en la década de 1960, y posteriormente en China y Vietnam, el crecimiento veloz de las industrias con uso intensivo de la mano de obra trasladó a una amplia proporción de la mano de obra agrícola a empleos manufactureros bien remunerados. Por ejemplo, 9,4% de la fuerza laboral coreana estaba empleada por la industria en 1965, en comparación con 21,6% en 1980, en tanto que el empleo agrícola cayó de 58,6% a 34% en el

mismo período. Gracias al aumento de la productividad, los sueldos reales promedio subieron a una tasa anual de más del 10% en el mismo plazo.

Simétricamente, los pobres se ven menos beneficiados cuando las políticas obstaculizan el crecimiento de las industrias que emplean mucha mano de obra. Durante largo tiempo, India limitó casi toda la producción de esta clase —prendas de vestir, calzado, juguetes y bienes de consumo ligeros— a empresas con un tope de inversión de US\$100.000 (que luego subió a US\$250.000). El resultado fue una proliferación de diminutas empresas sumamente ineficientes, con poca capacidad para explotar el gigantesco mercado mundial de los productos que requieren mucha mano de obra. Los juguetes indios nunca vieron los mercados internacionales y la actual cuota india del mercado estadounidense de la vestimenta es más o menos igual a la de Bangladesh, una nación mucho más pequeña. Aunque esta práctica casi ha desaparecido, la estricta legislación laboral en el sector formal aún impide la entrada de empresas manufactureras de gran envergadura en las industrias que emplean intensivamente la mano de obra. En India, el crecimiento está liderado por los sectores que consumen mucho capital y mucha mano de obra calificada, como los automotores y sus repuestos, el refinamiento de petróleo, el acero, la tecnología de la información y los productos



Ropa puesta a secar en una antena parabólica en Branquinha, Brasil.

farmacéuticos. Por lo tanto, el paso de la fuerza laboral agrícola a la industria ha sido muy lento y, por ende, no se aprovecha a fondo el impacto directo que el crecimiento podría tener en la reducción de la pobreza. Como es lógico, los programas de lucha contra la pobreza soportan una carga más pesada. Lamentablemente, requieren que los pobres se queden donde están para poder recibir las prestaciones, impidiéndoles dejar atrás un empleo poco productivo como la agricultura.

Medir la desigualdad

Ante datos que muestran que ningún país logró recortar drásticamente la pobreza sin crecimiento, los críticos esgrimen el argumento de la desigualdad, reclamando que, aun si el crecimiento ayuda a reducir la pobreza, hay que moderarlo para evitar agravar la desigualdad. Refutar esos argumentos es más difícil porque hay muchos indicadores distintos de la desigualdad y no todos se mueven necesariamente en la misma dirección.

Por ejemplo, podríamos examinar la relación entre el crecimiento y la distribución global del ingreso en la población nacional medida por el coeficiente de Gini (que va de 0, o igualdad total, a 1, o desigualdad total). Por otra parte, podríamos concentrarnos en el ingreso promedio del 5% más alto de la población en relación con el 5% más bajo. Es posible —de hecho, es probable, en condiciones plausibles— que el primer método muestre una disminución de la desigualdad, y el segundo, lo contrario.

La desigualdad también puede medirse según la diferencia entre el ingreso urbano y rural promedio. También podríamos ocuparnos de la desigualdad regional expresada por la diferencia del ingreso per cápita entre una provincia y otra. Además, está la desigualdad salarial entre trabajadores calificados y no calificados, y entre los empleados del sector formal e informal. Y así sucesivamente.

Es lógico que la desigualdad aumente a la par del crecimiento según algunos de estos indicadores. Por ejemplo, la relación del ingreso del 5% más alto de la población respecto del 5% más bajo casi siempre aumenta en una economía en rápido crecimiento. Para que haya crecimiento veloz y sostenido, un puñado de empresarios debe crear mucha riqueza por medios legítimos, e inevitablemente terminará con una proporción significativa de esa riqueza. Después de todo, es la promesa de retener buena parte de la riqueza que crean la que los motiva a crearla. Análogamente, en sus primeras etapas, el crecimiento veloz suele concentrarse en ciertos enclaves urbanos y eso puede agudizar la desigualdad entre la población urbana y la rural, así como la desigualdad regional.

Riqueza relativa

Por ende, el verdadero interrogante no es si el crecimiento rápido exacerba la desigualdad, sino si empeora la forma de desigualdad que la ciudadanía considera ofensiva y, en caso afirmativo, qué se puede hacer al respecto. La desigualdad que sume a parte de la población en una pobreza abyecta es censurable, y la lucha para eliminarla debe tener prioridad. Mientras exista la pobreza abyecta, los avances más importantes en la lucha contra las formas más ofensivas de desigualdad probablemente procedan del alivio de la pobreza. Por ejemplo, como los pobres están nucleados en zonas rurales, mejorar el ingreso rural mediante programas antipobreza y mediante la migración de los trabajadores hacia zonas urbanas

automáticamente reducirá la desigualdad entre la población urbana y rural. Como los pobres también suelen concentrarse en determinadas regiones, focalizar la lucha contra la pobreza allí también aliviará la desigualdad regional.

Irónicamente, el indicador de la desigualdad en el que se centran la mayoría de los economistas —el coeficiente de Gini calculado para toda una nación o una región determinada— quizá sea el que menos relevancia reviste para la impresión que cada ciudadano tiene de su bienestar. Intente preguntarle a un campesino si conoce la dirección del movimiento del coeficiente de Gini en su provincia o región en la última década, o si el aumento de 10% del coeficiente de Gini nacional o provincial en ese mismo plazo le preocupa. Con toda seguridad, la pregunta lo dejará perplejo. Por otra parte, como comprobé hace poco al visitar el pueblo de mis ancestros, el campesino querrá saber por qué en su pueblo los ingresos no subieron tan rápido como en la ciudad más próxima. Cuando de desigualdad se trata, las personas se evalúan dentro de su contexto inmediato, que suele limitarse a los vecinos, los amigos, los colegas y las poblaciones próximas.

Haremos dos últimas reflexiones:

- Primero, no hay duda de que la desigualdad resulta más tolerable en una economía en crecimiento. En una escalera mecánica ascendente, el hecho de que algunos logren subirla caminando o corriendo incomoda menos que si la escalera está detenida y algunos no tienen esperanza de llegar a arriba del todo.

- Segundo, si la acumulación de riqueza por medios legítimos ocurre en un ambiente abierto y competitivo, la desigualdad puede servir de inspiración. En 1997, cuando Bill Gates, que se había hecho multimillonario en cuestión de años, visitó India por primera vez, causó sensación entre los jóvenes. Pero 10 años más tarde, cuando la revista *Forbes* incluyó en sus páginas a 54 multimillonarios dentro del país, muchos jóvenes sintieron que ese sueño ya no estaba reservado para unos pocos.

Azim Premji, presidente de la empresa multinacional de tecnología de la información Wipro, que construyó su propia fortuna y lleva un estilo de vida austero —viaja en clase económica y maneja un Toyota— declaró en 2007 a un corresponsal de la BBC: “Con la atención que atraje por mi dinero, pensé que iba a ser motivo de resentimiento. Pero resultó ser al revés: lo que hace es inspirar mucha más ambición en los jóvenes”.

Esa misma inspiración se observa también a nivel colectivo. Cuando Corea, China y la provincia china de Taiwan crecieron rápidamente, los políticos indios lo atribuían a factores nacionales y afirmaban que India no podía emular a esas economías. Cuando las regiones indias de Haryana, Maharashtra y Gujarat lograron crecer con una rapidez parecida, los políticos de Bihar y Orissa ya no podían usar la misma excusa y se vieron obligados a replantear las políticas de sus estados.

No hace ni cinco años, la prensa india rebosaba de advertencias sobre la revolución que se avecinaba debido a la agudización de la desigualdad regional. Hoy, dedica ese mismo espacio a artículos sobre la transformación de Bihar y Orissa, que gozan de tasas de crecimiento de 8%–9%. ■

Arvind Panagariya es profesor de Ciencias Económicas y de la cátedra Jagdish Bhagwati de Economía Política India en la Universidad de Columbia y es Investigador Principal No Residente de la Brookings Institution.