

# Tendencias de la pobreza y la vulnerabilidad y situación actual en Asia Oriental y el Pacífico

Julia Barrera Borruel Asesora adjunta de Asuntos Externos

Carmen de Paz Nieves Especialista en protección social

Ana Revenga Economista principal para desarrollo humano en Asia Oriental y el Pacífico, Banco Mundial

## Resumen

Tras un período de crecimiento económico sólido, las economías emergentes<sup>1</sup> de Asia Oriental están reduciendo la pobreza a un ritmo constante: sólo en el último año, 25 millones de personas salieron de la pobreza, calculada según el baremo de 2 dólares/día. Sin embargo, la vulnerabilidad, entendida como el riesgo de volver a caer en la pobreza, ha aumentado en muchos países. El presente documento ofrece una breve visión general de las tendencias de la pobreza en los países emergentes de Asia Oriental, con especial atención a la relación entre pobreza y vulnerabilidad. La última sección examina estas dinámicas en China, Indonesia y Laos, ilustrando así la diversidad de países, niveles de renta y desafíos del desarrollo en la región.

## Tendencias económicas y de pobreza generales en Asia Oriental

Los resultados económicos de las economías emergentes de Asia Oriental durante los últimos cinco años han sido destacables. El crecimiento acumulado alcanzó el 8% en 2006, reforzado por los sólidos resultados de China. Las cifras son todavía más boyantes para las economías en desarrollo de la región, con un crecimiento acumulado que se estima en un 9,2% para 2006, el más elevado desde 2001.

Otros indicadores también confirman que se están recuperando bien de la crisis financiera de 1997-98. El producto interior bruto para 2005 se estima en 4 billones de dólares, casi el doble de su valor al comienzo de la crisis. La inversión extranjera directa ha superado los niveles de todas las demás regiones del mundo, mientras que las consolidadas cifras comerciales confirman la apertura progresiva de las economías. Estos cambios han permitido reducir el número

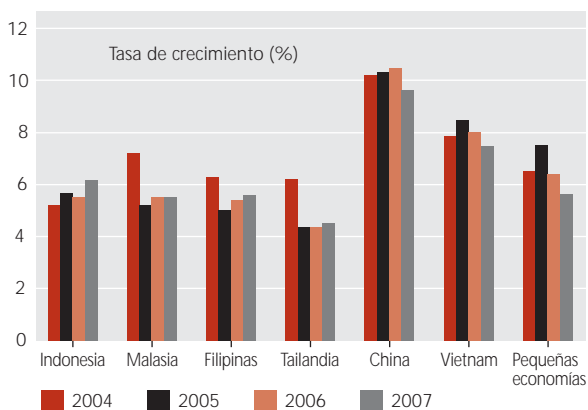
“ Los resultados económicos de las economías emergentes de Asia Oriental durante los últimos cinco años han sido destacables. El crecimiento acumulado alcanzó el 8% en 2006, reforzado por los sólidos resultados de China. (...) Estos cambios han permitido reducir el número de pobres con menos de 2 dólares/día en unos 300 millones desde 1996, es decir, una reducción del 20%.”

de pobres con menos de 2 dólares/día en unos 300 millones desde 1996, es decir, una reducción del 20%. En 2006, el porcentaje de personas que vivían con menos de 2 dólares/día en Asia Oriental se estimaba en aproximadamente un 29% de la población total (550 millones de personas).

Sin embargo, la expansión económica no ha sido ni mucho menos uniforme, como se muestra en el Gráfico 1. Si observamos la tasa de crecimiento para 2005-2006, se hacen patentes estas diferencias. Mientras que las tasas de crecimiento de las economías con rentas

elevadas y medias se situó entre el 4% y el 6%, varios países con rentas bajas como Laos, Camboya o Vietnam alcanzaron unas cifras superiores (del 7 al 9%). Las cifras globales de crecimiento para la región se ven impulsadas por el efecto de China, la principal economía y también la que crece a un ritmo más rápido, con una tasa del 10,4% en

GRÁFICO 1. Diversas tendencias de crecimiento económico en Asia oriental



Fuente: Actualización económica de Asia Oriental del Banco Mundial 2006.

Nota: Cifras de 2007 estimativas.

2006 fruto de la fuerte demanda interna y las exportaciones. El caso de China se estudiará con detalle más adelante.

Teniendo en cuenta los diferentes motores de crecimiento, cabe destacar los resultados positivos de las exportaciones en toda la región y el impulso del comercio interregional. Numerosos estudios subrayan que este comercio interregional sigue cada vez más el mismo patrón: las mercancías intermedias se fabrican en los diferentes países de Asia Oriental y después son exportadas a China y Hong Kong, donde se montan y se exportan como producto final a los mercados de fuera de Asia. Como resultado de ello, año tras año aumenta la integración de los países emergentes de Asia Oriental entre ellos y con las economías desarrolladas de otras regiones y, consecuentemente, la exposición a las ralentizaciones y convulsiones exteriores.

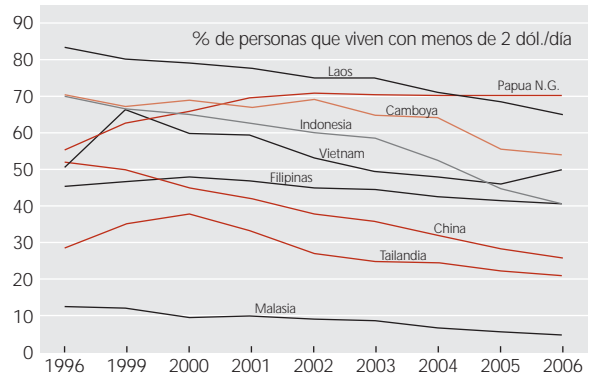
El papel de la demanda interna para explicar el crecimiento de los últimos años no es tan evidente, salvo en China, donde se mantiene fuerte. Los patrones de la demanda difieren mucho entre países y reflejan los ajustes del impacto de los elevados precios del petróleo, las diferentes políticas fiscales y los tipos de interés nacionales, entre otros factores.

### Disminución de la pobreza en Asia Oriental

Con este telón de fondo, la pobreza del nivel de 2 dólares/día ha descendido alrededor de un 20% en los últimos diez años (unos 300 millones de personas), según las cifras del Banco Mundial. Sólo entre 2005 y 2006, la pobreza del nivel de 2 dólares/día se redujo en más de un 1,5% en la región, y en la actualidad afecta a unos 550 millones de personas (29,3% de la población de Asia Oriental).

Los índices de reducción de la pobreza (siempre al nivel de 2 dólares/día) divergen considerablemente de un país a otro (véase Gráfico 2). Los avances son espectaculares en países como China, con descensos anuales del 2,5% al 3,5% desde 1996, o Vietnam, donde las cifras de pobreza se han recortado en un tercio durante el mismo período, a unos ritmos comparables. Pero la pobreza está disminuyendo a un ritmo más lento en otras economías: Camboya, Laos o Filipinas (con apenas un 1,5% anual). En Tailandia e Indonesia, los índices de pobreza cayeron a los niveles de antes de la crisis en 2002, y desde entonces han ido disminuyendo a un ritmo constante pero más lento. Al otro lado del espectro, el índice de Papúa Nueva Guinea (PNG) se ha deteriorado considerablemente desde 2001.

### GRÁFICO 2. Evolución de la pobreza en Asia Oriental en la última década



Fuente: *Actualización económica de Asia Oriental del Banco Mundial 2006*.

*Nota: Baremo de pobreza del Banco Mundial de 2 dólares/día utilizando el consumo per cápita sobre una base de Paridad del Poder Adquisitivo (PPA).*

Las cifras sobre la pobreza extrema han seguido un patrón de disminución similar en Asia Oriental. Entre 1990 y 2006, el porcentaje de personas que vivían con menos de 1 dólar/día descendió en un 76%. En concreto, bajó del 14,7% al 7,6% en el período 1996-2006, lo que significa que más de 100 millones de personas salieron de la pobreza extrema en la última década. En 2006, se estima que 143,2 millones de personas todavía viven en una situación de pobreza extrema en la región. Si siguen los ritmos actuales, se espera que este porcentaje baje hasta el 0,7% en 2015.

Llegado a este punto, merece la pena echar un vistazo a las consecuencias de la distribución de este aumento de la riqueza. Los indicadores de distribución de la renta muestran un comportamiento negativo en gran parte de los países en desarrollo de Asia Oriental. Efectivamente, si bien el crecimiento parece haber sido una de las principales bazas en la reducción de la pobreza, el aumento de las desigualdades dentro de los países ha contribuido a reducir su impacto.

**“ Entre 1990 y 2006, el porcentaje de personas que vivían con menos de 1 dólar/día en Asia Oriental descendió en un 76% (...) lo que significa que más de 100 millones de personas salieron de la pobreza extrema en la última década. (...) Sin embargo, el choque urbano-rural es, en gran medida, responsable del aumento de las desigualdades dentro de los países”**

Además, la distribución de la renta no es lo único que se ha deteriorado dentro de los países, sino también la desigualdad en los niveles de desarrollo humano y acceso a los servicios básicos. Las diferencias crecientes entre la China rural y la China urbana siguen un modelo presente en otras economías. El choque urbano-rural es,

en gran medida, responsable del aumento de las desigualdades dentro de los países, y está empeorando debido al aumento de las diferencias salariales, la gran informalidad de los mercados laborales y los imperfectos sistemas de transferencia entre regiones.

En cuanto al desarrollo humano, la Tabla 1 muestra que la región avanza de forma desigual hacia los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Desde una perspectiva general, los progresos han sido considerables a la hora de reducir las desigualdades de género y especialmente en la educación primaria, que algunos países ya han conseguido en su totalidad (China, Indonesia o Vietnam, por ejemplo). Las desigualdades de género en la educación primaria se han eliminado en la mayoría de países, y sólo en países como Camboya y Laos persiste esta desigualdad en la educación secundaria. En general, existe también la necesidad de reformar los programas de estudios para garantizar que los estereotipos de género no limiten el potencial de niños y niñas. La participación política y económica de las mujeres en Asia Oriental sigue siendo baja y todavía tiene mucho camino que recorrer para cumplir con los ODM de igualdad de género.

Por lo general, la región ha conseguido ampliar la educación primaria, con unas tasas de matriculación próximas al 100% en la mayoría de países. Sin embargo, las tasas de finalización de los estudios muestran en algunos casos un panorama distinto. Por ejemplo, en Laos, sólo cerca del 60% de los niños que empiezan la escuela la terminan. Asimismo, el acceso a la educación secundaria y superior sigue siendo, por lo general, bastante limitado y desigual. Los efectos del aumento de los costes educativos para los sectores más pobres de la población han generado algunas preocupaciones. En algunos países, los costes educativos directos junto con los costes de oportunidad de enviar a los niños al cole-

gio (en términos de ingresos no percibidos) les impiden terminar sus estudios, sobre todo a las niñas.

Los indicadores de salud siguen siendo un desafío de primer orden en la región. Las tasas de mortalidad infantil y materna son todavía elevadas en muchos países de Asia Oriental, en particular en Laos, Camboya y Papúa Nueva Guinea. La región ha reducido a la mitad el porcentaje de niños con peso inferior a lo normal, del 19% en 1990 al 8% en 2002. Sin embargo, la mayor parte del descenso corresponde a China, y si el país se excluyera de las estadísticas, Asia Oriental estaría lejos de conseguir los ODM nutricionales. En Camboya, por ejemplo, la proporción de niños con peso inferior a lo normal aumentó del 40% al 45% entre 1993 y 2000, y en Timor-Leste alrededor del 46% de los niños presentan insuficiencias de peso. En general, las tasas de VIH/sida son bajas en Asia Oriental. Sin embargo, permanecen las grandes diferencias entre países y, teniendo en cuenta que es la región más poblada del mundo, el alcance de la epidemia podría ser enorme. Tailandia representa un ejemplo de cómo el compromiso político puede evitar la expansión de la epidemia mediante esfuerzos de prevención. Camboya es el país con mayor presencia de la enfermedad, seguido de Tailandia y Papúa Nueva Guinea.

Por último, hay que hacer algunas advertencias generales. Primero, los datos utilizados para los análisis anteriores no tienen en cuenta ni a los inmigrantes, especialmente en China, ni a la situación de las minorías, cuyas condiciones de

**TABLA 1. Distintos patrones de desarrollo humano en Asia Oriental: los Objetivos de Desarrollo del Milenio**

	Objetivo 1: erradicar la pobreza extrema	Objetivo 2: universalizar la educación primaria		Objetivo 3: promover la igualdad de género infantil		Objetivo 4: reducir la mortalidad materna	Objetivo 5: mejorar la salud	Objetivo 6: combatir el VIH/sida	Objetivo 7: garantizar un desarrollo sostenible	
	% Población que vive en la pobreza (por debajo de 1 dólar al día)*	% Educación primaria completada**	Tasa de matriculación en secundaria 2004	Proporción de chicos en relación a las chicas en la educación secundaria 2004	Mujeres empleadas en sectores productivos no-agrícolas 2003	Mortalidad infantil (menores de 5 años)***	Tasa de mortalidad materna 2000****	Prevalencia del VIH/sida 2003	% Población con acceso a agua mejorada 2002	% Población con acceso a instalaciones de saneamiento 2002
Camboya	n.a.	82	26	85	52,6	141	450	2,6	34	16
China	16,6	100	70	99	39,5	31	56	0,1	77	44
Indonesia	7,5	101	62	98	30,8	38	230	0,1	78	52
Laos	27	74	46	84	n.a.	83	650	0,1	43	24
Malasia	n.a.	95	70	105	38	12	41	0,4	95	n.a.
Mongolia	27	96	93	108	49,4	52	110	<0,1	62	59
Filipinas	15,5	98	84	102	41,1	34	200	<0,1	85	73
Papúa Nueva Guinea	n.a.	55	26	87	35,4	93	300	0,6	39	45
Tailandia	<2	n.a.	77	98	46,9	21	44	1,5	85	99
Vietnam	n.a.	101	74	94	51,8	23	130	0,4	73	41

\* 1998-2004 \*\* 2001-2004 \*\*\* Por 1.000 nacidos vivos \*\*\*\* por cada 100.000 nacidos vivos

Fuente: Informe de control global del Banco Mundial 2006

vida a menudo son peores que las del resto de la población. Segundo, en algunas subáreas de Asia Oriental, los indicadores de pobreza no sólo se están deteriorando, sino que permanecen regularmente a niveles comparables a los de las áreas más pobres del mundo. Este es el caso de las islas del Pacífico, donde la mayoría de personas confían en la agricultura de subsistencia para su supervivencia y prácticamente no tienen oportunidades de obtener dinero en efectivo. Las bajas tasas de crecimiento económico, junto con las elevadas tasas de crecimiento anual de la población, han provocado la disminución de la renta per cápita, lo que ha desembocado en un aumento del desempleo urbano, el crimen y la violencia en los últimos años. La inestabilidad política y los disturbios civiles han empeorado la situación en muchos de estos países. Tercero, estos indicadores no evalúan la vulnerabilidad ante el riesgo de volver a caer en la pobreza. La siguiente sección examina más de cerca la vulnerabilidad de Asia Oriental y la región pacífica.

### Aumento de la vulnerabilidad en Asia Oriental y la región pacífica

*“La familia de Nha era una de las más ricas de su pueblo en la provincia de Lao Cai, en Vietnam. En poco tiempo, pasaron a ser una de las más pobres. Primero, su padre murió, dejando únicamente los salarios de Nha y de su madre como fuente de ingresos para los 12 miembros de la familia. Después de esto, su hija Lu Seo Pao se puso enferma y tuvo que ser operada. La familia tuvo que vender la mayoría de sus recursos para cubrir los gastos: cuatro búfalos, un caballo y dos cerdos. El hermano pequeño de Nha, Lu Seo Seng, de 11 años, que por entonces estaba estudiando, tuvo que abandonar la escuela para ayudar a su familia.”<sup>2</sup>*

En los países de Asia Oriental son frecuentes las historias como la de la familia de Nha, lo cual ilustra la naturaleza dinámica de la pobreza en la región. No basta con salir de la pobreza, también es importante eliminar los riesgos de que las personas vuelvan a caer en ella. El concepto de vulnerabilidad se refiere a la probabilidad o riesgo que existe hoy de ser pobre o caer en una pobreza más profunda en el futuro<sup>3</sup>. La vulnerabilidad a los riesgos a menudo lleva a las personas a emprender estrategias atenuantes, como vender recursos o interrumpir la educación de los hijos, medidas que dan pocos resultados y refuerzan el ciclo de pobreza.

Para hacer frente a la pobreza, hay que hacer frente a la vulnerabilidad. Cuando reflexionamos sobre las intervenciones

para combatir la pobreza, es necesario analizar no sólo quién es pobre, hasta qué punto y por qué, sino también quién tiene probabilidades de convertirse en pobre, hasta qué punto y por qué. Del mismo modo que coexisten medidas preventivas y paliativas y se les otorga la misma importancia cuando se habla de salud, éstas deben aplicarse también a la hora de hablar sobre la pobreza. Cada vez más, los

gobiernos de todo el mundo reconocen y admiten este argumento.

La vulnerabilidad ante la pobreza sigue siendo elevada en Asia Oriental. Algunos acontecimientos recientes como la crisis económica y financiera de 1997, el desastre del tsunami en 2004 o

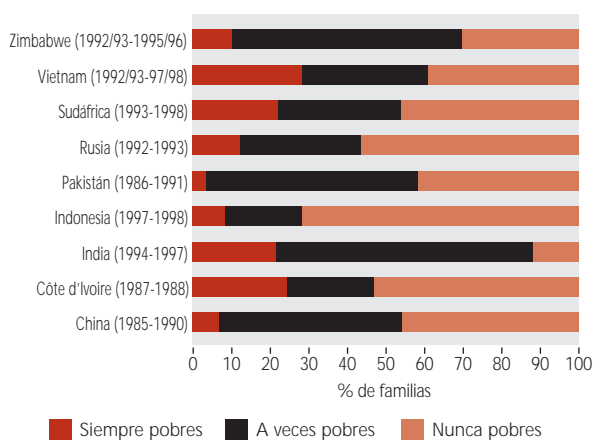
el brote de SARS evidenciaron la susceptibilidad de la región a este tipo de sacudidas a gran escala. Pero el sustento de los habitantes de Asia Oriental no se ve amenazado únicamente por los llamados riesgos covariantes<sup>4</sup>, sino que los riesgos idiosincráticos<sup>5</sup> como los problemas de salud en la familia o la pérdida del empleo de un miembro de ella pueden devolver a una familia fácilmente a una situación de pobreza, como demuestra la experiencia de Nha.

La probabilidad de caer en la pobreza en un futuro es imposible de medir con precisión. Sin embargo, se pueden utilizar la dinámica y la movilidad de las rentas, los movimientos dentro y fuera de la pobreza, y la longitud y frecuencia de los períodos de pobreza como indicadores de vulnerabilidad. En Asia Oriental, la variabilidad de la renta, pero en especial la movilidad dentro y fuera de la pobreza, son elevadas. La familia de Nha es sólo un caso entre los millones que ocurren a lo largo y ancho de la región cada año. Por ejemplo, el promedio de chinos del ámbito rural que cayeron en la pobreza entre 2001 y 2004 fue más de dos veces superior a la media de incidencia de la pobreza, y más del 8% de los pobres de Indonesia en 2003 no lo eran el año anterior (como se explicará en las páginas siguientes). Estos datos indican que a menudo la reducción de los índices de pobreza esconde grandes y frecuentes movimientos dentro y fuera de la pobreza en la región.

Mientras que la pobreza crónica disminuye, es probable que la pobreza transitoria aumente, ya que una gran proporción de estos pobres que abandonan la pobreza crónica tienden a moverse alrededor de la línea de pobreza y son muy susceptibles de volver a caer en ella. Por lo tanto, la pobreza transitoria se ha convertido en una de las grandes preocupaciones en países como China o Vietnam, donde la proporción de personas que se enfrentan al riesgo de caer en la pobreza es entre dos y tres veces superior a la proporción de pobres crónicos<sup>7</sup>. Las cifras que aparecen en el Gráfico 3

muestran el porcentaje de familias siempre pobres, a veces pobres y nunca pobres en diferentes países y en distintos períodos entre los años ochenta y noventa. Por ejemplo, la pobreza transitoria en los años noventa en Vietnam afectó a más del 30% de las familias, lo cual es comparable a la situación en Sudáfrica durante el mismo período. En China, prácticamente el 50% de las familias fueron alguna vez pobres entre 1985 y 1990, una cifra comparable también a Pakistán durante aproximadamente el mismo período. Teniendo en cuenta que los factores determinantes de la pobreza crónica y transitoria difieren, esta distinción es importante a la hora de adoptar políticas de lucha contra la pobreza.

**GRÁFICO 3. La dinámica de la pobreza en países seleccionados (% de familias)**



Fuente: BAD 2002, *Pobreza y vulnerabilidad y Acción Pública*

Para hacer frente a la vulnerabilidad de forma sistemática, se necesitan sistemas de protección social. Los seguros sociales y médicos y la asistencia social proporcionan mecanismos formales de atenuación y control de los riesgos que ayudan a las personas a enfrentarse mejor a los riesgos y problemas, disminuyendo la probabilidad de que caigan en la pobreza. Hasta ahora, la región de Asia Oriental se ha quedado atrás en el establecimiento de programas de protección social amplios y adecuados. Las sociedades de la región han confiado tradicionalmente en las redes de protección informales, en su mayoría la familia y los parientes más próximos, para el apoyo y la asistencia en caso de problemas y siguen haciéndolo, mientras que los gobiernos han dado prioridad al crecimiento económico como vía para reducir la pobreza. Por ejemplo, en Vietnam, la mayor parte de las necesidades de ahorro se cubren mediante círculos de

ahorro a pequeña escala y *hui* vecinales (ahorros rotativos y asociaciones de crédito), y son frecuentes las transferencias privadas progresivas, en especial entre familiares y en épocas de crisis. El gasto público en programas de protección social sigue siendo bastante más bajo en Asia Oriental que en otras regiones, y en muchos países hace muy poco que se han empezado a implantar los mecanismos formales para su provisión. Sin embargo, está aumentando la concienciación sobre la importancia de la pro-

tección formal. Los gobiernos vietnamita y chino, por ejemplo, han emprendido recientemente reformas de sus sistemas de protección social muy ambiciosas para ofrecer a sus poblaciones mecanismos de reducción del riesgo y opciones formales de control.

Las distintas tendencias y características de los países de Asia Oriental indican que la vulnerabilidad puede ir en aumento en la región en los próximos años. La desigualdad creciente, la integración física y económica en curso, el envejecimiento de la población, la gran flexibilidad de los mercados laborales y el actual proceso de urbanización son algunos de los factores que nos permiten corroborar este pronóstico.

La desigualdad creciente de las rentas se puede utilizar como indicador del aumento de la vulnerabilidad para los sectores de población más pobres. Esta desigualdad creciente puede dar lugar a un incremento de la vulnerabilidad, ya que implica una limitación de las opciones que tienen las personas y familias para superar los problemas. Sin embargo, las razones que subyacen bajo la desigualdad en el proceso de desarrollo pueden ser tanto "negativas" como "positivas". Por ejemplo, en China, la creciente desigualdad puede asociarse al hecho de que la carga de los gastos de salud y educación sobre las familias pobres está aumentando, si bien también se explica mediante factores positivos que reflejan el cambio hacia un funcionamiento de los mercados basado en los incentivos en la transición de una economía dirigida a una economía de mercado, y mediante aspectos vinculados al proceso de desarrollo en sí, como los mayores beneficios de la educación.

La integración económica tiene unas ventajas claras en términos de crecimiento económico y reducción de la pobreza en la región, que se ha abierto rápidamente a la economía mundial en los últimos años. China es un buen ejemplo de los impactos positivos de la integración económica, ya que una gran parte de su espectacular crecimiento económico se debe a la exportación. Sin embargo, el aumento de la apertura

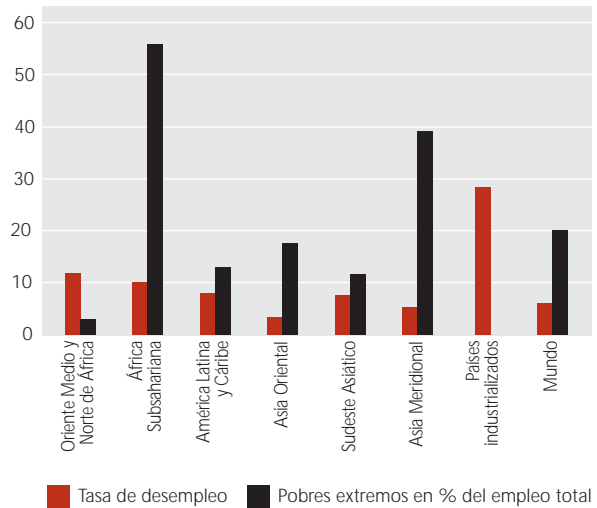
también expone a los países de Asia Oriental a un mayor riesgo de inestabilidad económica, como puso de manifiesto en 1997 la rápida expansión de la crisis financiera tailandesa a todos los países vecinos.

El envejecimiento de la población en algunos países de Asia Oriental es otro elemento preocupante. En países como China o Vietnam, se espera un rápido envejecimiento de la población en las próximas décadas. En Vietnam, por ejemplo, las predicciones de la División de Población de las Naciones Unidas sugieren que la población de más de 60 años va a aumentar en un 80% entre 2000 y 2020 y representará casi una cuarta parte de la población total en 2050. Según las previsiones de la Oficina General de Estadísticas, la relación de dependencia de las personas mayores (población de más de 60 años con respecto a la de 15-59 años) aumentará del 13,7% en 1999 al 20,1% en 2024. Es preciso establecer unas redes de protección adecuadas para hacer frente a la inestabilidad de ingresos de los mayores. Posiblemente el reto será mayor para los países de Asia Oriental que para los países industrializados, teniendo en cuenta que se prevé que sus poblaciones envejezcan a un ritmo más rápido y antes de que alcancen los niveles de bienestar que tienen los segundos en el momento de hacer frente a este problema.

La gran flexibilidad de los mercados laborales en Asia Oriental hace que sean relativamente eficientes en términos de distribución y creación de empleo. Las tasas de empleo en Asia Oriental son más elevadas que las de la mayoría de regiones, alrededor del 80% en 2004, comparado con menos del 60% en los países industrializados, mientras que las tasas de desempleo son inferiores, algo más del 3% comparado con más del 8% en los países industrializados. Sin embargo, la flexibilidad de los mercados laborales también puede ser un factor determinante de la vulnerabilidad si no se establecen los mecanismos de gestión del riesgo apropiados. Una de las principales preocupaciones en la región son los llamados “pobres activos”, las personas que viven con menos de 1 dólar al día, que representan un importante porcentaje de la población activa total en Asia Oriental (véase el Gráfico 4).

El proceso de urbanización está impulsado en parte por los flujos migratorios masivos de las zonas rurales a las urbanas en muchos países de Asia Oriental. Las implicaciones sociales de estos movimientos son enormes, ya que como resultado de ello están desapareciendo las redes informales de protección, lo que deja a grandes sectores de la población

GRÁFICO 4. “Pobres activos” en el mundo (2005)



Fuente: OMT, Informe sobre el empleo en el mundo, 2005

sin los mecanismos informales en los que solían confiar para reducir el riesgo y hacer frente a las dificultades. Este problema es especialmente grave en China, donde desde los ochenta se está produciendo el mayor movimiento de población en tiempos de paz de la historia de la humanidad. Esto sucede a pesar del sistema de registro de las familias en el que se basa el suministro de los servicios básicos, el *hukou*, que sirve como restricción a la migración. El *hukou* agrava la vulnerabilidad de los emigrantes temporales del campo a la ciudad, que representan la mayoría de migrantes, ya que limita su acceso a los servicios de educación y salud en las zonas urbanas.

Las siguientes secciones analizan en detalle la situación actual respecto a la pobreza y la vulnerabilidad en los distintos países de Asia Oriental, ilustrando

las diferentes tendencias y problemas de la región. Se centra en particular en tres de los casos más representativos o interesantes: China, el motor económico de la región y un protagonista mundial; Indonesia, uno de los países de renta media más emergentes del mundo; y Laos, uno de los países más pobres de Asia Oriental.

### Pobreza y vulnerabilidad en el motor económico de Asia Oriental: el caso de China

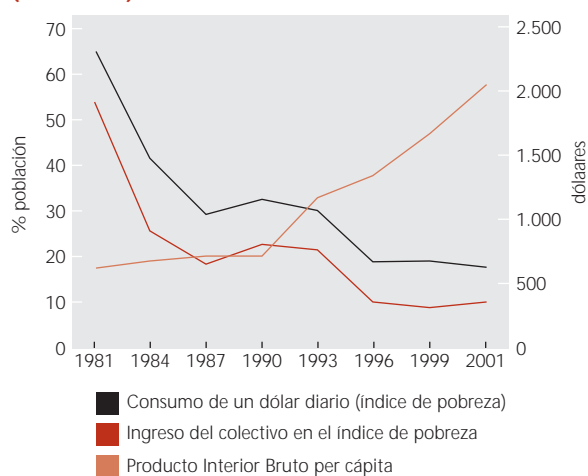
Desde que se lanzó la reforma económica en 1978, China ha avanzado mucho en su lucha para reducir la pobreza. El gigante asiático, con una población superior a los 1.300

“ El envejecimiento de la población en algunos países de Asia Oriental es otro elemento preocupante. (...) En Vietnam, por ejemplo, las predicciones de la División de Población de las Naciones Unidas sugieren que la población de más de 60 años va a aumentar en un 80% entre 2000 y 2020 y representará casi una cuarta parte de la población total en 2050”



millones de personas, es responsable de una gran proporción de la reducción de la pobreza total en Asia Oriental y en todo el mundo en los últimos años. Tanto en términos de desarrollo humano como económico, los logros de China son espectaculares y sin precedentes. Las tasas de crecimiento económico anual de más del 9% en los últimos años han ido acompañadas de una reducción drástica de la pobreza, del 63% en 1981 al 17% en 2001 (véase Gráfico 5)<sup>6</sup>. Esto significa que más de 400 millones de personas, casi el tamaño de la población de la Unión Europea en 2005<sup>7</sup>, salieron de la pobreza extrema en China durante el mismo período como resultado de este crecimiento sostenido. Una nueva evaluación sobre pobreza llevada a cabo por el Banco Mundial y el Gobierno chino que saldrá pronto a la luz estima que la pobreza de consumo se ha reducido todavía más hasta 2004. Los indicadores del desarrollo humano en China son hoy en día comparables a los de muchos países de renta media. En las dos últimas décadas, la posición del país en la clasificación del Desarrollo Humano de la ONU no ha parado de subir, del puesto 101 en 1991 al 85 en 2003. Es significativo que, en términos de PIB per cápita, el país ocupara el lugar 96 de la lista en el mismo año, es decir, que sus logros de desarrollo humano superaron los económicos en relación con otros países.

**GRÁFICO 5. La reducción de la pobreza en China (1981-2001)**



Fuente: *Banco Mundial*

Sin embargo, los resultados del crecimiento económico no se han distribuido por igual en China, como indican las grandes y crecientes desigualdades en los indicadores del desarrollo humano y de la renta entre regiones y grupos socioeconómicos. Como muestra el Gráfico 6, se estima que el Índice Gini de desigualdad de la renta ha aumentado

del 27,98% en 1981 al 39,45% en 2001 (índice nacional ajustado según los distintos costes de la vida). El aumento parece haber sido especialmente elevado en las zonas urbanas. La desigualdad, como se ha dicho anteriormente, se puede explicar mediante factores "positivos" y "negativos". Los factores positivos son los relacionados con el proceso de reestructuración y con un funcionamiento de los mercados laborales más basado en los incentivos. Los factores negativos, que reflejan una distribución desigual del crecimiento económico, son los que tienen que resolverse mediante intervenciones políticas.

Como consecuencia de las reformas económicas, las redes de protección tradicionalmente ofrecidas por el Estado se

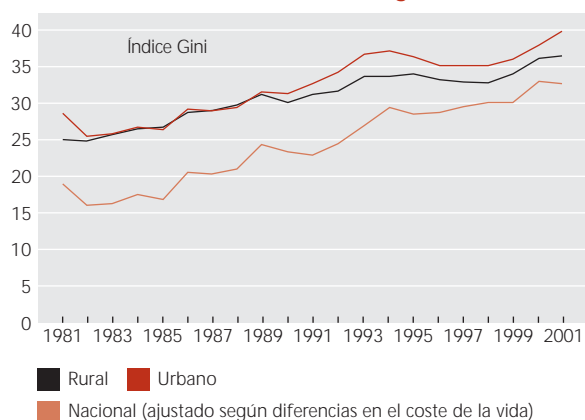
**“ El proceso de urbanización está impulsado en parte por los flujos migratorios masivos de las zonas rurales a las urbanas en muchos países de Asia Oriental. Las implicaciones sociales de estos movimientos son enormes, ya que como resultado de ello están desapareciendo las redes informales de protección ”**

han desarticulado. A pesar de su impacto extraordinariamente positivo en términos de crecimiento económico y reducción de la pobreza, la reforma también ha conducido a un aumento de las cargas familiares para los gastos de salud y educación, una subida del desempleo y la informalidad laboral, movimien-

tos migratorios internos sin precedentes entre las zonas urbanas y rurales y, en general, una mayor vulnerabilidad. Esto no tiene que interpretarse necesariamente como algo negativo. Por ejemplo, el aumento de los movimientos migratorios se explica por una distribución más eficiente del empleo, limitada antes de las reformas; y las tasas de desempleo más elevadas responden en parte a la reestructuración de las empresas y cooperativas públicas ineficaces, que a su vez es responsable de los grandes aumentos de la productividad y, por lo tanto, del crecimiento económico.

La vulnerabilidad ante la pobreza es generalizada en la China rural. Existen numerosas evidencias de que la pobre-

**GRÁFICO 6. El incremento de la desigualdad en China**



Fuente: *Ravallion and Chen (2004)*

za transitoria representa una gran parte de la pobreza rural total. Como se observa en la Gráfico 7, en las provincias seleccionadas el riesgo de verse afectadas por la pobreza transitoria parece ser entre dos y tres veces superior al riesgo de enfrentarse a la pobreza crónica.

La creciente desigualdad y la vulnerabilidad ante la pobreza son algunas de las principales preocupaciones del Gobierno chino en esta nueva fase de desarrollo que está iniciando el país. El Gobierno está implantando gradualmente los mecanismos de protección social necesarios para hacer frente de una manera adecuada a estos retos emergentes, ahora que los efectos del crecimiento económico sobre la reducción de la pobreza parecen haber llegado a su tope.

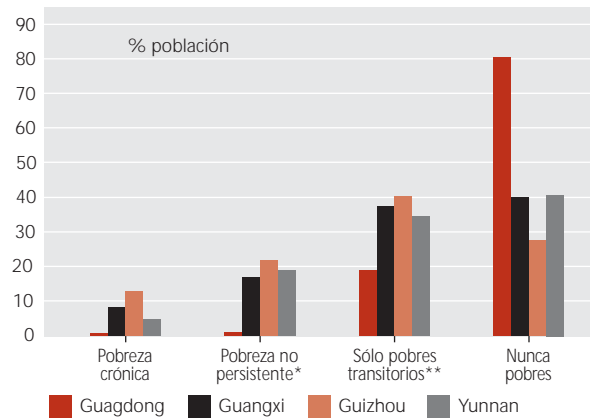
### Pobreza y vulnerabilidad en uno de los países más emergentes de Asia Oriental: el caso de Indonesia

Indonesia ha registrado unos índices de crecimiento económico y de reducción de la pobreza muy positivos desde los años setenta. Hasta la crisis financiera de 1997, las tasas de crecimiento económico, situadas de promedio en un 7,5% anual, permitieron transformar uno de los países más pobres del mundo en una economía dinámica y redujeron la pobreza a la mitad. Esta tendencia se interrumpió con la crisis de 1997. En 1998, el país registró unas tasas de crecimiento económico negativas del 13,1%, y la pobreza marcó un máximo del 23% en 1999. En la actualidad, el país se ha recuperado de la crisis, convirtiéndose de nuevo en uno de los países de renta media más emergentes del mundo. Las tasas de crecimiento económico están subiendo (5,6% en 2005) y los índices de pobreza han bajado hasta los niveles anteriores a la crisis (16% en 2005). Sin embargo, el éxito no está ni mucho menos garantizado, como demuestra el ligero repunte de la pobreza en 2006.

En términos de desarrollo humano, el país también ha experimentado avances significativos, con la ampliación equitativa de la educación primaria y la sanidad básica, y la reducción drástica de la mortalidad infantil, pero sigue por detrás de otros países de la región en salud materna, malnutrición, resultados educativos y acceso al agua y salubridad. Los indonesios siguen dependiendo mucho de la asistencia sanitaria privada, y más de la mitad de los niños de los sectores más pobres son traídos al mundo por comadronas tradicionales. La tasa de mortalidad infantil, con 30 niños muertos por cada 1.000 nacimientos en 2004, sigue siendo elevada si la comparamos con los

**“ Las inversiones en educación primaria han beneficiado especialmente a los más pobres en Indonesia. En la actualidad, con unas tasas de matriculación en primaria prácticamente universales, la mejora de la calidad de la enseñanza primaria y la ampliación del acceso a la secundaria inferior son los principales retos educativos a los que se enfrenta el Gobierno [de Indonesia]”**

GRÁFICO 7. Pobreza crónica vs. transitoria en China



\* Consumo medio por debajo de la línea de pobreza de los que no siempre han sido pobres.

\*\* Consumo medio por debajo de la línea de pobreza de los pobres transitorios.

Los valores de pobreza han sido construidos usando una muestra de 5.854 hogares entre 1985 y 1990. Véase *Jyotsna and Ravallion (2000)*

Fuente: *Jalan, Jyotsna and Martin Ravallion (2000). "Is Transient Poverty Different? Evidence for Rural China", Journal of Development Studies*

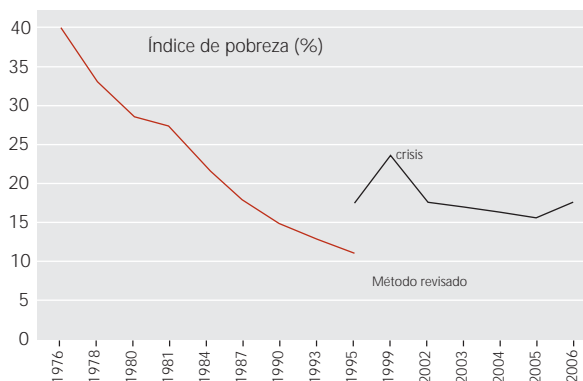
17 de Vietnam o los 26 de China; y la tasa de mortalidad materna es entre tres y seis veces superior a la de otros países de Asia Oriental (307 por 100.000 nacimientos en 2004 en comparación con los 95 de Vietnam o los 50 de China). Las inversiones en educación primaria han beneficiado especialmente a los más pobres en Indonesia. En la actualidad, con unas tasas de matriculación en primaria prácticamente universales, la mejora de la calidad de la enseñanza primaria y la ampliación del acceso a la secundaria inferior

son los principales retos educativos a los que se enfrenta el Gobierno. Existen indicios de que las cuotas escolares crean barreras en el acceso de los pobres a la educación secundaria inferior, y que destinan una mayor proporción de su gasto per cápita a educación que los sectores más ricos (7,2% frente al 6,1%) a nivel de la escuela

secundaria inferior. Además, la desigualdad general ha empezado a subir en los últimos años, como sugiere el aumento en el Índice Gini de aproximadamente el 31,7% en 1999 al 34,8% en 2004.

Uno de los principales retos a los que se enfrenta el Gobierno indonesio es la vulnerabilidad ante la pobreza, que se mantiene generalizada en el país. A pesar de ser un país de renta media, el porcentaje de población que vive con



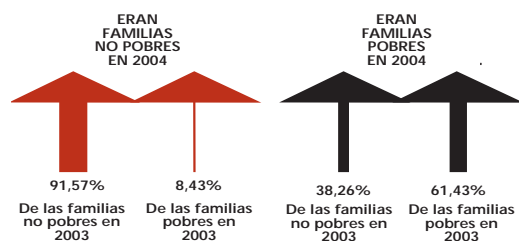
**GRÁFICO 8. Reducción de la pobreza en Indonesia**

Fuente: "Indonesia Poverty Assessment: Making the new Indonesia work for the poor", Banco Mundial, 2006.

Nota: Método revisado: baremo de pobreza nacional de unos 1,55 dólares/día PPA.

menos de 2 dólares en Indonesia es similar al de los países con renta baja. Alrededor del 40% de la población vive con entre 1 y 2 dólares/día. El riesgo de que una gran proporción de familias caigan en la extrema pobreza es por lo tanto elevado, considerando que una parte significativa de ellas se mueven alrededor del baremo de pobreza de 1 dólar/día. Hay señales de grandes movimientos dentro y fuera de la pobreza. Inmediatamente después de la crisis, entre 1998 y 1999, cerca del 58% de la población era pobre al menos una vez durante el año, casi tres veces el porcentaje de pobres crónicos en esa época. Los datos recientes demuestran que más del 38% de las familias pobres en 2004 no lo eran en 2003. La recaída en la pobreza se explica principalmente por la disminución repentina de los ingresos provocada por diversos problemas, incluido el fallecimiento de un miembro de la familia, una enfermedad o el aumento de los precios de los productos básicos (el incremento del precio del arroz en 2006 fue la principal causa de la subida de los índices de pobreza de ese año).

El Gobierno indonesio se está dando cuenta del desafío de reducir la vulnerabilidad ante la pobreza. Además de com-

**TABLA 2. Entrada y salida de la pobreza en Indonesia en 2003-2004**

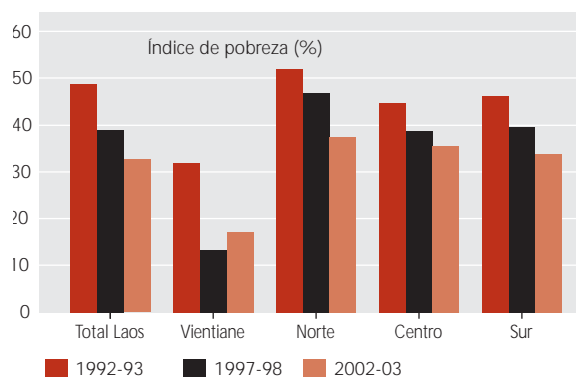
Nota: el porcentaje de familias pobres y no pobres se ajusta a las diferencias del coste de la vida.

Fuente: "Indonesia Poverty Assessment: Making the new Indonesia work for the poor", Banco Mundial, 2006.

prometerse a alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio, ha establecido unos objetivos de pobreza a medio plazo para 2009, que incluyen reducir los índices de pobreza al 8,2%, aumentar las tasas de matriculación en secundaria inferior hasta el 98% (del actual 79,5%) y disminuir las tasas de mortalidad materna de 307 por 100.000 nacimientos en 2002 a 226.

### Pobreza y vulnerabilidad en una economía de renta baja: el caso de Laos

Laos es actualmente uno de los países más pobres de Asia Oriental. Necesita multiplicar por dos su renta per cápita (460 dólares en 2005) para abandonar la situación de país de renta baja y el 65,9% de la población todavía vive con menos de 2 dólares/día. En los últimos veinte años, no obstante, el país ha hecho unos progresos considerables y poco a poco va pasando de una economía centralizada a una de mercado. Durante quince años la economía ha crecido a un ritmo constante, con unas tasas de crecimiento anual medio del 6,3% en los noventa. Tras un ligero retroceso durante la crisis regional de 1997-99, en 2000 Laos introdujo un programa de estabilización que ha garantizado un crecimiento medio del PIB real del 5,6% anual y se espera que aumente al 7,3% en 2006. La renta per cápita ha aumentado años tras año, a pesar del crecimiento de la población, y actualmente representa un 80% más que hace quince años.

**GRÁFICO 9. La pobreza esta disminuyendo en Laos**

Fuente: Evaluación de la pobreza en Laos

Asimismo, el crecimiento económico ha experimentado un cambio estructural paralelo. La agricultura sigue representando la mayor proporción del PIB del país (cerca del 45%), pero se ha desarrollado más lentamente que el sector secundario. Actualmente, la industria representa cerca de una tercera parte de la economía, gracias a unas tasas de crecimiento de dos dígitos en 1992-1997 y desde 2000, con un ligero retroceso en medio. La proporción de los servicios en el PIB representa casi el 26%.

Durante este período, los indicadores de pobreza también han mejorado. La incidencia de la pobreza ha bajado del 46% en 1992/93 hasta un 33,5% en 2002/03, calculada según el baremo de pobreza nacional de aproximadamente 1,5 dólares/día. Sin embargo, estos índices de pobreza son elevados en comparación con otras economías de la región. Lo mismo sucede con las cifras de pobreza alimentaria, que muestran signos evidentes de progreso pero todavía son alarmantes: en 1992-93, aproximadamente una de cada dos personas (46%) no consumía lo suficiente para satisfacer las necesidades básicas, pero la proporción bajó a una de cada tres en 2002-03.

En un país de gran diversidad étnica y geográfica, el crecimiento y la reducción de la pobreza no han sido ni mucho menos uniformes y varían mucho de región a región. En los primeros años de la última década, la reducción de la pobreza fue más rápida en las provincias " más acomodadas" , agravando la desigualdad entre las regiones y aumentando el índice Gini de desigualdad del 30,5% al 34,9%. La tendencia se ha invertido en los últimos años y las desigualdades están entre las cuatro principales regiones del país están disminuyendo lentamente.

La pobreza en Laos está estrechamente ligada a las características geográficas y se ve agravada por el aislamiento y la baja densidad de población. Para resolver estas divergencias y multiplicar los esfuerzos en las regiones más pobres, el Gobierno de Laos ha identificado 47 distritos prioritarios en todo el país, esencialmente rurales y sin infraestructuras, que abarcan menos del 25% de la población total. Se han definido otras dos categorías de distrito (" secundarios" y otros) según sus condiciones medioambientales, geográficas e infraestructurales.

Teniendo en cuenta los indicadores de desarrollo humano, Laos ha avanzado en muchas áreas como la prevención y detección de la malaria y la tuberculosis, la mejora de la salubridad y el acceso al agua, y la igualdad de género en la matriculación escolar. Sin embargo, los avances han sido más lentos en la educación primaria universal, especialmente en los distritos prioritarios más pobres, con una tasa de matriculación un 20% más baja que en el resto del país, y entre los grupos étnicos más desfavorecidos. Más importantes que las tasas de matriculación son las tasas de finalización de la escuela primaria, que progresan poco, de un 48% en 1991 a sólo un 62% en 2001. Esto indica que una parte importante de los niños abandonan la escuela antes de finalizar sus estudios. Además, la subvención de la edu-

cación difiere mucho entre las regiones y depende enormemente de la financiación externa, lo que implica unos resultados muy desiguales.

Los indicadores de salud muestran desigualdades similares entre las regiones, los grupos étnicos y los niveles de renta. La proporción de niños con peso insuficiente, por ejemplo, bajó del 41,6% al 36,5% en las regiones más acomodadas, pero se mantuvo en el 40% en los distritos prioritarios. La

**La pobreza en Laos está estrechamente ligada a las características geográficas y se ve agravada por el aislamiento y la baja densidad de población. (...) El país ha avanzado en muchas áreas como la prevención y detección de la malaria y la tuberculosis, la mejora de la salubridad y el acceso al agua y la igualdad de género en la matriculación escolar. Sin embargo, los avances han sido más lentos en la educación primaria universal"**

falta de confianza en la asistencia sanitaria moderna, la inversión desigual en las distintas regiones y especialmente el acceso a los servicios también desempeñan un papel determinante. De hecho, en las provincias más pobres, la distancia a los centros sanitarios no sólo es más grande que en los distritos no prioritarios (11,7 km frente a los 6,5 km en 2002-03), sino que incluso ha aumentado desde

de 1992-93 (10,7 km para las provincias pobres, 7,4 km para las demás). El refuerzo de los sistemas sanitarios y la mejora de los programas nutricionales son áreas clave para el progreso futuro y necesitan la movilización de más recursos.

A pesar del gran porcentaje de pobreza estructural, hay signos de que la vulnerabilidad ante la pobreza en Laos se ha reducido ligeramente. Según las estimaciones del Banco Mundial, la probabilidad de ser pobre en el siguiente período bajó del 37% en 1992-93 al 23% en 2002-03.

## Conclusiones

En los últimos años, Asia Oriental ha conseguido avances extraordinarios en la reducción de la pobreza. Sin embargo, las evidencias demuestran que la vulnerabilidad ante la pobreza sigue siendo elevada en la región y puede ir en aumento. Por lo tanto, el principal desafío político para los gobiernos de Asia Oriental en los próximos años es mantener unas tasas de crecimiento económico fuertes y poner en marcha mecanismos para garantizar que el crecimiento se distribuya equitativamente.

La clave es aumentar las inversiones en capital humano mediante la educación y la salud para el 20-40% con menores ingresos. Se ha avanzado a la hora de mejorar y equilibrar el acceso a la educación primaria, pero hay que multiplicar los esfuerzos en lo referente al acceso a los niveles de educación secundaria y superior. En el ámbito de la salud, los retos son enormes: cómo proporcionar acceso a unos servicios sanitarios de buena calidad a la población no ase-

gurada, en su mayoría pertenecientes al sector informal o la agricultura. El modelo de Tailandia de acceso universal a los servicios sanitarios es un buen ejemplo a seguir, como lo es el esfuerzo de Vietnam por aumentar la cobertura del seguro médico para los pobres mediante programas orientados y un esquema de seguros médicos voluntario.

Las redes de protección social también tendrán un papel destacado en el futuro, tanto a la hora de evitar que las familias caigan en la pobreza como de proporcionar a los pobres un " trampolín " para ayudarles a salir de la pobreza. Un posible instrumento para conseguirlo son las transferen-

cias condicionales de efectivo relacionadas con la asistencia a la escuela, la inmunización y otros resultados del desarrollo humano.

Por último, los esfuerzos tienen que ir orientados a construir un amplio sistema de protección social que ayude no sólo al sector laboral formal sino también a los trabajadores de la agricultura y el sector informal. La protección para la vejez también se está convirtiendo en un tema importante para los países con poblaciones envejecidas de la región, como China, donde las Naciones Unidas estiman que cerca del 20% de la población tendrá más de 65 años en 2040.

1. El término "países emergentes de Asia Oriental" se refiere a Asia Oriental exceptuando Japón, es decir, las cuatro economías de reciente industrialización (NIE por sus siglas en inglés): Hong Kong, Corea del Sur, Singapur y Taiwán; un grupo de países en desarrollo que incluye: China, Vietnam y el Sudeste Asiático (Indonesia, Malasia, Filipinas y Tailandia); las pequeñas economías de Laos y Camboya; y los países del Pacífico: Fiji, Kiribati, islas Marshall, Micronesia, Mongolia, Palau, Papúa Nueva Guinea, Samoa, Islas Salomón, Timor-Leste, Tonga y Vanuatu. En este artículo, el término Asia Oriental hace referencia a la definición geográfica utilizada por el Banco Mundial (BM), que no es homologable a la que se emplea en el resto de este *Anuario*.
2. Banco mundial, 1999, "Viet Nam Voices of the poor".
3. Véase, por ejemplo, Banco Mundial, 2000/2001, "World Development Report: Attaching Poverty".
4. Riesgos a nivel nacional e internacional.
5. Riesgos específicos de la familia.
6. Calculado en términos del estándar de pobreza internacional del Banco Mundial de 1 dólar/día de consumo per cápita (a precios internacionales comparables).
7. UE, 2005. La población de la Unión Europea era de 459 millones de habitantes.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Banco Asiático de Desarrollo. "Asian Development Outlook 2006 Update". Manila: Banco Asiático de Desarrollo, 2006.

Banco Mundial. "Vietnam Poverty Assessment". Washington, D.C.: Banco Mundial, 2000.

Banco Mundial. "Indonesia Poverty Assessment – Making the new Indonesia work for the poor". Washington, D.C.: Banco Mundial, 2006.

Banco Mundial. "East Asia Update: Managing Through a Global Turndown". Washington, D.C.: Banco Mundial, 2006.

Banco Mundial. *Global Monitoring Report*. Washington, D.C.: Banco Mundial, 2006.

Banco Mundial. "Lao PDR Economic Monitor, 2006". Washington D.C.: Banco Mundial, 2006.

Banco Mundial, Banco Asiático de Desarrollo y National Statistical Centre of the Committee for Planning and Investment. "Lao PDR Poverty Assessment Report". Washington D.C.: Banco Mundial, 2006.

BROWN, G. M., AL-HAMAD, L., DE PAZ, C. y WASEEM, N. "East Asia Gender Equality: Progress and the Challenges of Economic Growth and Political Change". *East Asia Update 2005*. Washington, D.C.: Banco Mundial, 2005.

CHATERJEE, S. "Poverty Reduction Strategies—Lessons from the Asian and Pacific Region on Inclusive Development". *Asian Development Review*, vol. 22, n. 1 (2005). P. 12-44. Banco Asiático de Desarrollo.

CHAUNDHURI, S. "Frontiers in Practice Reducing Poverty Through Better Diagnostics". Presentación, 22 de marzo de 2006. Washington, D.C.: Banco Mundial, 2006.

DE LA BRIÈRE, R. "Examining Conditional Cash Transfers Programs: A Role for Increased Social Inclusion". *Social Protection Discussion Paper*. Washington, D.C.: Banco Mundial, 2006.

DE PAZ, C. y WASEEM, N. "Social Protection in Vietnam, Background Note". Banco Mundial, documento sin publicar, 2005.

Fondo Monetario Internacional. "World Economic Outlook". Washington, D.C.: Fondo Monetario Internacional, 2006.

GILL, I. y KHARAS, H. "An East Asian Renaissance: Ideas for Economic Growth". Washington, D.C.: Banco Mundial, 2006.

JALAN, J y RAVALLION, M. "Is Transient Poverty Different? Evidence from Rural China". *Journal of Development Studies*, 2000.

Organización Internacional del Trabajo. "World Employment Report". Ginebra: OIT, 2005.

PNUD. "The MDGs: Progress in Asia and the Pacific". PNUD, 2006.

RAVALLION, M. y CHEN, S. "China's (Uneven) Progress against Poverty". Grupo de investigación y desarrollo, Banco Mundial; Washington, D.C.: Banco Mundial, 2004.

UNESCO. "Regional Report on South and East Asia". UNESCO, 2004.

UNICEF. Hoja informativa "Children and Nutrition: East Asia and the Pacific". UNICEF, 2006.

YARI, M. "Beyond Subsistence Affluence: Poverty in Pacific Islands' countries". Bangkok: United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, 2003-2004.