



Aprender del éxito

Cómo se explica el (desigual) avance de China en la lucha contra la pobreza

Martin Ravallion y Shaohua Chen

EN LOS últimos 25 años, China ha avanzado a pasos agigantados en la lucha contra de la pobreza, al tiempo que se transformaba en una de las economías más dinámicas del mundo. Su tasa de pobreza actual es probablemente algo inferior al promedio mundial, a pesar de que alrededor de 1980 la incidencia de la pobreza en China era una de las más elevadas del planeta (Chen y Ravallion, 2004a).

¿Qué podrían aprender de China los numerosos países en desarrollo que han tenido menos suerte en la lucha contra la pobreza? ¿Y qué puede aprender China para seguir combatiendo la pobreza? Basándonos en encuestas de 1980–2001, evaluamos el desempeño de China en este ámbito desde que su líder

Deng Xiaoping puso en marcha reformas de mercado en 1978 y concluimos que, aunque la incidencia de la pobreza disminuyó drásticamente, el avance fue desigual. Los más beneficiados fueron los pobres de las zonas rurales, aunque la migración hacia las zonas urbanas influyó. No obstante, para que China siga avanzando en esta lucha tendrá que enfrentar el problema de la creciente desigualdad.

Medición de la pobreza

En colaboración con el Centro Nacional de Estadísticas chino, definimos nuevos indicadores que reflejen mejor los patrones de consumo vigentes y los conceptos de la pobreza en el país (véase el recuadro). En este estudio usamos líneas de pobreza de 850 yuan (unos US\$102 al

Arriba en la foto, una familia recoge verduras en un campo en Guangzhou, en el sur de China.

Medición de la pobreza en China

En colaboración con el Centro Nacional de Estadísticas chino (CNE), dedicamos muchos años a mejorar la calidad y la consistencia interna de los datos disponibles sobre la pobreza y la desigualdad en el país. Hicimos ajustes teniendo en cuenta las variaciones de los métodos con que el CNE procesa los datos de las encuestas domiciliarias (sobre todo los métodos de valoración del consumo en especie de la producción agrícola). También definimos nuevas líneas de pobreza que reflejan mejor los patrones de consumo y los conceptos de pobreza vigentes en China y que están diseñadas para mantener un valor real fijo a lo largo del tiempo y entre zonas urbanas y rurales. Por ende, se las puede interpretar como “líneas de pobreza absolutas”, en lugar de una línea de pobreza relativa que tiende a subir junto con los niveles de vida generales. Usamos paquetes alimentarios específicos para cada región, distintos para las zonas urbanas y rurales. Los paquetes están dimensionados a 2.100 calorías diarias por persona, provenientes, en un 75%, de granos comestibles. El gasto en productos no alimentarios se tiene en cuenta por separado, analizando el gasto no alimentario de las personas que solo pueden costear el componente alimentario de la línea de pobreza.

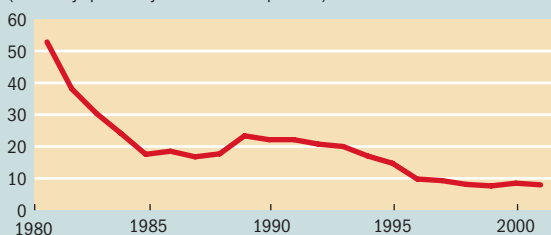
tipo de cambio vigente) por año en las zonas rurales y 1.200 yuan (US\$145) por año en las zonas urbanas, basándose en ambos casos en los precios de 2002. Aplicando estos indicadores, estimamos la tasa de pobreza nacional en 1981–2001; es decir, el porcentaje de la población que cada uno de estos años vivió en hogares con un ingreso real por persona que no alcanzaba estas líneas de pobreza (gráfico 1). Durante esos 20 años, la proporción de la población que vivía en la pobreza bajó del 53% al 8%. Se trata de un avance enorme, aunque los pobres sufrieron algunos reveses. La reducción de la pobreza se frenó a fines de los años ochenta y principios de los noventa, recobró

Gráfico 1

Avance desigual

El porcentaje de la población china que vivía por debajo de la línea de pobreza disminuyó más en algunos períodos que en otros en 1981–2001.

(Porcentaje por debajo de la línea de pobreza)



Fuente: Ravallion y Chen, 2004.

impulso a mediados de los noventa y pareció perderlo otra vez al cierre de la década. Alrededor de la mitad de la disminución de la pobreza ocurrió en los primeros años de la década de los ochenta.

Desigualdad del ingreso

Aunque la pobreza absoluta es más baja, la desigualdad del ingreso está en ascenso en China, aunque no de manera constante y con más intensidad en algunos períodos y provincias. El gráfico 2 muestra nuestras estimaciones del índice de Gini (un indicador muy usado, en el cual cero significa que todos los hogares tienen el mismo ingreso per cápita y 100%, que hay un máximo de desigualdad; es decir, que todo el ingreso está concentrado en la persona más rica). Según este índice, la desigualdad del ingreso aumentó del 28% en 1981 al 39% en 2001. Esta última cifra es un poco más baja que estimaciones previas porque hicimos correcciones en función de la diferencia del costo de vida entre las zonas urbanas y las rurales, que ha tendido a aumentar con el tiempo debido a una mayor inflación en las zonas urbanas. Sin esas correcciones, el índice da 45% en 2001.

Como en muchos países en desarrollo, el nivel de vida suele ser más bajo en las zonas rurales que en las urbanas: en China, el ingreso medio es alrededor de un 70% mayor en las zonas urbanas. Sin embargo, a diferencia de la mayoría de los demás estudios, no detectamos un aumento tendencial de la desigualdad *entre* las zonas urbanas y las rurales desde que comenzaron las reformas. Esta discrepancia se debe a que tuvimos en cuenta la mayor tasa de aumento del costo de vida urbano y también a que estudiamos un período más largo; hay subperíodos (de fines de los años ochenta a comienzos de los noventa, por ejemplo) cuando se agudizó la disparidad entre el nivel de vida urbano y el rural.

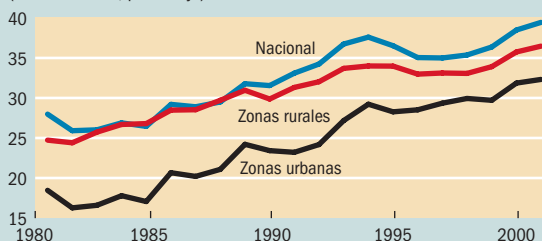
Por tanto, para poder comprender el aumento de la desigualdad global hay que entender qué sucedió *dentro* de las zonas urbanas y las rurales, y sobre todo en estas últimas, que tienen más peso porque hoy albergan al 60% de la población y albergaban a un 80% al comienzo de la reforma.

Gráfico 2

Creciente desigualdad

La brecha entre ricos y pobres se ha agrandado en China, más en las zonas urbanas que en las rurales.

(Índice de Gini¹; porcentaje)



Fuente: Ravallion y Chen, 2004.

¹El índice de Gini es un indicador de la desigualdad del ingreso dentro de una población.

El patrón de crecimiento

Es poco usual que en una economía en desarrollo el crecimiento económico esté equilibrado entre regiones o sectores, y China no es la excepción. El patrón de crecimiento ha influido en la evolución de la pobreza y de la desigualdad.

Alrededor de tres cuartas partes de la reducción global de la pobreza registrada en la década de los ochenta y noventa se debe a los beneficios que ha recibido la población rural gracias al crecimiento dentro de las zonas rurales y a las remesas provenientes de zonas urbanas. El crecimiento en el sector primario (sobre todo el agrícola) contribuyó mucho más a reducir la pobreza y la desigualdad que el crecimiento en el sector secundario y terciario. Por tanto, como la proporción del PIB correspondiente a la agricultura iba en descenso, el desequilibrio sectorial del proceso de crecimiento atenuó el impacto del crecimiento agregado sobre la pobreza. De hecho, si esa misma tasa de crecimiento agregado hubiera estado equilibrada entre los tres sectores, habría llevado 10 años —y no 20— bajar la tasa de pobreza al 8%.

La promoción del desarrollo agrícola y rural es crucial para un crecimiento a favor de los pobres en la mayoría de los países en desarrollo.

También influyó la composición geográfica del crecimiento. El avance fue geográficamente desigual y la pobreza se redujo mucho más rápidamente en ciertas provincias. La situación fue mejor en el litoral que en el interior: la tasa tendencial de disminución de la pobreza fue del 17% y del 8% anual, respectivamente. Pero aunque las provincias donde el ingreso rural creció más tendieron a ser las que experimentaron una mayor reducción de la pobreza, en términos generales el crecimiento no fue más fuerte en las provincias donde habría tenido más impacto en la pobreza a escala nacional.

El patrón de crecimiento también afectó a la evolución de la desigualdad: el crecimiento rural y, en especial el agrícola, tendieron a hacerla disminuir. El crecimiento económico rural redujo la desigualdad dentro de las zonas rurales y entre estas y las urbanas. Asimismo, ayudó a las poblaciones urbanas pobres, reduciendo así la desigualdad dentro de las zonas urbanas. Como en otros países en desarrollo, en China la suerte de las poblaciones urbanas pobres va unida al crecimiento económico rural en factores como la migración, las transferencias y el comercio.

¿Crecimiento a expensas de igualdad?

El hecho de que la desigualdad haya tendido a agudizarse con el tiempo se ha mencionado a menudo como prueba de que, en términos agregados, China tuvo que elegir entre el crecimiento y la igualdad; es decir, que la creciente desigualdad es el “precio” de un fuerte crecimiento. Pero varias de nuestras conclusiones empíricas nos llevan a discrepar. Primero, los períodos de crecimiento más rápido no aceleraron el aumento de la desigualdad;

¿Desigualdad o crecimiento?

Los períodos de creciente desigualdad no fueron los de mayor crecimiento.

	Desigualdad	Tasa de crecimiento del ingreso per cápita de los hogares (porcentaje anual)
1981-85	Decreciente	8,9
1986-94	Creciente	3,1
1995-98	Decreciente	5,4
1999-2001	Creciente	4,5

Fuente: Ravallion y Chen, 2004.

de hecho, fue en los períodos de disminución de la desigualdad (1981–85 y 1995–98) cuando más creció el ingreso promedio de los hogares (véase el cuadro). Segundo, los subperíodos de más crecimiento en el sector primario (1983–84, 1987–88 y 1994–96) no coincidieron con una baja del crecimiento en otros sectores. Por último, según nuestras conclusiones, la desigualdad no se agudizó en las provincias en las cuales el ingreso rural creció más rápidamente; de hecho, sucedió lo contrario.

Todo esto tiene importantes implicaciones. Por un lado, si el crecimiento del ingreso promedio de los hogares no causa un empeoramiento de la distribución, la incidencia de la pobreza absoluta tenderá a reducirse con el crecimiento. Por otro lado, el aumento de la desigualdad que acompaña al crecimiento (aun si este no es causa de aquel) desacelerará la reducción de la pobreza. Con la misma tasa de crecimiento en 1981–2001 y sin un incremento de la desigualdad, el número de pobres en la totalidad de China habría sido menos de la cuarta parte del valor efectivamente registrado en 2001. Y las provincias que experimentaron un aumento más rápido de la desigualdad rural avanzaron *menos* en la lucha contra la pobreza, no más.

Lecciones para las políticas

Al extraer lecciones para otros países en desarrollo, es importante tener en cuenta la situación concreta que vivía China al comienzo del período de reformas. No cabe duda de que para mediados de los años setenta, el Gran Salto Adelante y la Revolución Cultural habían dejado como legado una pobreza rural profunda y generalizada. Aun así, gran parte de la población rural que se había visto obligada a la colectivización bajo el modelo agrícola socialista (con escasos incentivos para trabajar) aún recordaba cómo hacer producir a la tierra individualmente. Así fue posible lograr algunos beneficios relativamente fáciles con el solo hecho de deshacer estas políticas fracasadas: descolectivizando la agricultura y traspasando la responsabilidad a los hogares, como hizo Deng Xiaoping a partir de 1978. Esto benefició enormemente a los ciudadanos más pobres del país (y del mundo). Pero fue una reforma irreplicable.

Una lección obvia pero no por eso menos importante, y bien ilustrada por la experiencia china, es la necesidad de que el gobierno perjudique menos a los pobres, recortando los impuestos (explícitos e implícitos) que deben pagar. En China, hasta hace poco, el gobierno tenía un extenso sistema de adquisición de granos comestibles que, en la práctica, tributaba a los agricultores, fijando cupos y precios de compra por debajo del nivel de mercado. Esto le dio al gobierno una poderosa arma

contra la pobreza a corto plazo: al recortar ese impuesto fijando el precio de compra más cerca del precio de mercado (como ocurrió a mediados de la década de los noventa) se redujeron tanto la pobreza como la desigualdad.

La importancia del patrón de crecimiento también es una lección para otros países. Cuando la pobreza de un país está tan concentrada en las zonas rurales, es natural que el crecimiento agrícola sea un factor importante para la reducción de la pobreza. Indudablemente, la eficacia con que el crecimiento agrícola redujo la pobreza en China refleja (al menos en parte) una circunstancia histórica poco común; a saber, la relativa igualdad con la que se pudo distribuir la tierra al deshacer las granjas colectivas. Pero la experiencia china concuerda con lo que han señalado muchos estudios: la promoción del desarrollo agrícola y rural es crucial para un crecimiento a favor de los pobres en la mayoría de los países en desarrollo.

El patrón geográfico de crecimiento de China se debe en gran medida a la política económica regional. El éxito logrado en el litoral refleja políticas deliberadas a favor de esa zona. El interior, y sobre todo las zonas rurales más alejadas, no han atraído la misma atención ni del gobierno ni de los inversionistas privados. En la práctica, el gobierno central y los gobiernos provinciales han intentado corregir ese sesgo regional a través de programas de desarrollo para zonas pobres. Muchos de estos programas han dado buen fruto, pero no se han realizado a escala suficiente como para corregir la divergencia a largo plazo entre el litoral y el interior (Ravallion y Jalan, 1999).

En el plano macroeconómico, la experiencia de China hace pensar que la estabilidad (sobre todo al evitar shocks inflacionarios) ha contribuido a reducir la pobreza. El efecto desfavorable de los shocks inflacionarios para los pobres probablemente se deba a la rigidez a corto plazo de algunos precios de factores y productos críticos que determinan su ingreso real. Las conclusiones en otros países en desarrollo son parecidas.

El resultado de la reforma comercial no es tan claro. Los datos no convalidan la opinión de que una mayor apertura comercial se traduce en rápidos beneficios para los pobres. Los períodos en que China amplió el comercio exterior con más rapidez no coincidieron con una aceleración de la reducción de la pobreza. Tampoco encontramos pruebas de que los recortes arancelarios iniciados a mediados de los años noventa (cuando China se preparaba para entrar a la Organización Mundial del Comercio) hayan tenido más que un pequeño impacto en la pobreza y la desigualdad: así lo demostraron Chen y Ravallion (2004b) al estudiar, en base a datos de encuestas domiciliarias, lo que implica para el bienestar un análisis de equilibrio general de estas reformas si se captan los efectos directos e indirectos a través de salarios y precios. Pero hay dos salvedades dignas de mención. Primero, bien puede que estos cálculos no capten todas las ganancias de productividad a largo plazo. Segundo, aunque la apertura comercial parece tener poco efecto a corto

plazo sobre la pobreza agregada, es probable que la reforma comercial beneficie a algunos pobres y perjudique a otros. Esto es importante para las políticas de protección social.

China tendrá más dificultades para seguir avanzando al mismo ritmo en su lucha contra la pobreza si no aborda el problema de la creciente desigualdad. Si la experiencia reciente sirve de guía para el futuro, podríamos afirmar que los actuales niveles de desigualdad en muchas provincias —que han sido históricamente elevados— inhibirán la reducción de la pobreza, de la misma manera en que las provincias que comenzaron el período de reforma con una desigualdad relativamente grande se vieron enfrentadas a un doble obstáculo: su crecimiento terminó resultando menor y a la vez benefició menos a los pobres.

Otros factores apuntan a la misma conclusión. Como hemos visto, el patrón de crecimiento sectorial y geográfico es importante

para la tasa de reducción de la pobreza. Pero en China el crecimiento económico agregado parece provenir cada vez más de fuentes y lugares que benefician en menor medida a los más pobres. Es posible que las reformas que benefician a los pobres promoviendo la eficiencia ya no tengan muchos más frutos inmediatos para dar. La desigualdad sigue agudizándose y a la vez repercute más en la pobreza. Cuando China inició la actual transición hacia una economía de mercado, los niveles de pobreza eran tan altos que la desigualdad no era una preocupación grave. Las cosas han cambiado.

El concepto de “pobreza” también parece estar evolucionando en China. No es sorprendente que los parámetros que definían la pobreza hace 20 años ya no sirvan en una economía donde, en ese período, el ingreso medio se ha cuadruplicado. China bien podría estar entrando en una etapa de desarrollo en la cual la pobreza relativa adquiera una trascendencia que no tenía en el pasado. ■

Martin Ravallion es Director de Investigación y Shaohua Chen es Oficial Superior de Información dentro del Grupo de Investigación sobre el Desarrollo del Banco Mundial.

Referencias:

Chen, Shaohua, y Martin Ravallion. 2004a, “How Have the World’s Poorest Fared Since the Early 1980s?”, World Bank Research Observer, vol. 19, No. 2, págs. 141–70.

———, 2004b, “Welfare Impacts of China’s Accession to the World Trade Organization”, World Bank Economic Review, vol. 18, No. 1 (mayo), págs. 29–57.

Ravallion, Martin, y Shaohua Chen, 2004, “China’s (Uneven) Progress Against Poverty”, World Bank Policy Research Working Paper 3408 (Washington).

Ravallion, Martin, y Jyotsna Jalan, 1999, “China’s Lagging Poor Areas”, American Economic Review, vol. 89, No. 2 (mayo), págs. 301–5.

China tendrá más dificultades para seguir avanzando al mismo ritmo en su lucha contra la pobreza si no aborda el problema de la creciente desigualdad.