

ARTÍCULO-RESEÑA

MIGRACIÓN RURAL Y CAMBIOS EN LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO EN EL CAMPO CHINO*

MA. TERESA RODRÍGUEZ Y RODRÍGUEZ

El Colegio de México

Cuando se examina la transición económica, demográfica y social que está experimentando la República Popular China (RPCh) como resultado de la introducción de reformas a su estructura económica a fines de los años setenta, uno de los temas recurrentes es el de la migración del campo a la ciudad en ese país, inevitable por tratarse de un fenómeno social que forzosamente acompaña al desarrollo económico, pero que en China alcanza niveles y ritmos de crecimiento muy altos, ya sea en comparación con la experiencia reciente de otras naciones en desarrollo o ya con la propia de China en otros momentos de su historia.

La explicación que salta a la vista —de por qué se ha disparado la migración campo-ciudad en China a lo largo de las dos últimas décadas—, es la liberalización paulatina de la estrategia de restricción casi absoluta de los movimientos internos de

* Este artículo-reseña está basado en artículos y ponencias publicados en *The American Economic Review*, de mayo de 1999: Wang, Feng y Zuo, Xuejin, "Inside China's Cities: Institutional Barriers and Opportunities for Urban Migrants"; Zabo, Yaohui, "Leaving the Countryside: Rural-to Urban Migration Decisions in China"; Rozelle, Scott, Taylor, J. Edward y DeBraw, Alan, "Migration, Remittances, and Agricultural Productivity in China"; Benjamin, Dwayne y Brandt, Loren, "Markets and Inequality in Rural China: Parallels with the Past"; Kahn, Azizur Rahman, Griffin, Keith y Riskin, Carl, "Income Distribution in Urban China During the Period of Economic Reform and Globalization"; Ravallion, Martin y Jalan, Jyotsna, "China's Lagging Poor Areas", y Yang, Dennis Tao, "Urban-Biased Policies and Rising Income Inequality in China".

población que había tradicionalmente en China, pero que se reforzó en la República Popular desde fines de los cincuenta con la introducción del sistema de registro domiciliario en las ciudades, y con el establecimiento de la Comuna Popular en zonas rurales (1958). Actualmente, aunque sigue vigente una legislación administrativo-política restrictiva, en la práctica ésta se aplica con una flexibilidad que no había antes, lo que ha permitido movimientos masivos de población rural que se iniciaron tímidamente en la segunda mitad de los ochenta y que a mediados de los noventa ya representaban 20% o más de la población total en las ciudades más grandes de China (Wang y Zuo, p. 276).

Pero esta laxitud en las políticas de control de los movimientos internos de población en China no es suficiente para explicar la transición ocupacional y de lugar de residencia de la población rural al ritmo que está ocurriendo, ya que existen varios otros factores económicos y de carácter social, y una serie de mecanismos institucionales particulares de China, que han influido significativamente en la naturaleza y magnitud de su migración interna. Los tres primeros artículos mencionados al inicio de este texto se ocupan ampliamente de esos temas.

Por otra parte, también es cierto que la introducción de reformas a la estructura de la economía en China ha traído consigo un aumento generalizado en los niveles de ingreso per cápita en prácticamente todo el país y, sin embargo, cuando se examinan al detalle las cifras de ingreso personal, lo que resalta es el deterioro habido en la distribución del mismo, ya sea dentro de las grandes ciudades, dentro de las zonas rurales, entre los sectores urbano y rural y entre regiones, costeras o del centro y occidente del país. Aunque a diferente nivel de agregación y con enfoques distintos uno del otro, los últimos cuatro artículos que se mencionan en la referencia se ocupan del tema de la distribución del ingreso en China.

Lo interesante es que en cada uno de los siete artículos que aquí comentamos hay por lo menos una referencia a la creciente disparidad de niveles de ingreso y de vida entre la ciudad y el campo: en los tres primeros como explicación de la propensión a migrar de una parte creciente de la población rural; en los otros cuatro como inicio o final de la discusión

sobre ese tema. Por eso, la impresión que se deriva de la lectura de estos trabajos es que la fuerte diferenciación económica y social entre campo y ciudad es el principal factor de estímulo a la migración rural a las ciudades, y también el que mayor peso específico tiene en el creciente deterioro de la distribución del ingreso en toda la nación.

Y sin embargo, el “meollo” del asunto de la división tan grande entre campo y ciudad en China, y de la migración también creciente, reside en el mantenimiento, hasta la fecha, de una serie de mecanismos institucionales diferenciados entre áreas rurales y urbanas, que en el primer caso se traducen en restricciones a la movilidad de la fuerza de trabajo rural en el punto de origen, y en el segundo impiden la permanencia de los migrantes rurales en las ciudades. Estos mecanismos institucionales, que se describirán al hacer los comentarios de los distintos artículos aquí revisados, lo menos que hacen es incrementar los costos económicos y sobre todo sociales de la migración, que de todas maneras está ocurriendo, pero sobre todo distorsionan los esquemas naturales de distribución sectorial de los recursos, de las oportunidades económicas y, consecuentemente, del ingreso.

Las razones que se aducen en estos trabajos para explicar la divergencia en niveles y ritmos de crecimiento de las economías urbana y rural en China son diversas, pero parece existir una coincidencia de opiniones entre los autores aquí mencionados respecto a las siguientes:

- Una estrategia de desarrollo que dio prioridad al crecimiento de la industria pesada a costa de la industria ligera y de la agricultura, la que básicamente se mantuvo durante las dos décadas y media transcurridas desde 1953, al inicio del Primer Plan Quinquenal, hasta 1978, cuando se introdujeron las reformas económicas actualmente en operación;
- la estrategia que le sucedió, entre otras cosas orientada a la búsqueda de un mejor balance entre los sectores, que en los primeros seis años de su aplicación logró una reducción de la relación ingreso medio per cápita entre la ciudad y el campo, la que pasó de 2.9 en 1978, a 2.2 en 1985, la más baja de los anteriores cuarenta años (Yang:308); eso

no fue obstáculo para que la estrategia se modificara sustancialmente a mediados de los ochenta, lo que significó la vuelta al esquema de apoyo preferencial a la industria urbana, y al desarrollo de las zonas tradicionalmente más avanzadas (regiones costeras);

- una serie de mecanismos institucionales en las ciudades, que existían desde la llamada época de la construcción socialista (1953-1978) y que privilegian a los habitantes originales de las mismas, al tiempo que restringen la asimilación de los migrantes procedentes del campo, y
- mecanismos institucionales paralelos en áreas rurales, cuyo propósito es estimular la permanencia y/o inhibir la emigración definitiva de los campesinos hacia las ciudades.

Lo anterior no ha impedido la propensión de una parte creciente de los habitantes rurales, a considerar la emigración a las ciudades como la única forma de mejorar sus niveles de vida y los de sus respectivas familias.

Wang y Zuo, quienes basan su análisis sobre la migración en datos provenientes de encuestas efectuadas en las ciudades de Shanghai y de Beijing entre 1993 y 1995, están conscientes de la ventaja material que la migración a las ciudades representa para los migrantes rurales, porque en términos generales se traduce en una duplicación de sus ingresos individuales; pero, al mismo tiempo, identifican por lo menos cinco factores que impiden la plena integración de los migrantes campesinos a la vida urbana; ellos son los siguientes:

- la prevalencia de mercados segregados de trabajo y de ocupaciones dentro del mismo espacio geográfico;
- las consecuentes diferencias salariales y de beneficios laborales (servicios médicos y pensiones);
- la falta de acceso de los migrantes rurales y de sus familias a los servicios urbanos básicos (vivienda y educación entre los más importantes);
- el predominio de la migración individual en vez de la familiar y, finalmente,
- la separación social entre habitantes urbanos y los nuevos procedentes del campo, por las causas de diferenciación

ya señaladas y en general por la falta de protección institucional y legal de los migrantes rurales.

Ante la situación generalizada de discriminación y barreras institucionales contra los migrantes rurales en las ciudades de China, Wang y Zuo se plantean la pregunta de si esa experiencia es la sufrida usualmente por todo tipo de migrantes, o es particular de China, país en el que uno de los objetivos del desarrollo ha sido la industrialización acelerada, pero de preferencia con el mínimo de urbanización.

Como se menciona en el trabajo de Wang y Zuo (“Inside China’s cities: institutional barriers and opportunities for urban migrants”), la segregación de los mercados de trabajo y la no autorización para que los migrantes rurales se conviertan en habitantes urbanos (principalmente por las restricciones legales al registro domiciliario), excepto en la modalidad de migración a las pequeñas poblaciones semiurbanas, tienen el propósito de reducir el ritmo de crecimiento de un fenómeno que se ve como amenazante para la estabilidad social, sobre todo en condiciones de desempleo urbano creciente, este último como resultado de las reformas a las empresas estatales.

Por lo tanto, de acuerdo con estos autores, los migrantes rurales chinos se enfrentan a dificultades inexistentes en otros países en desarrollo, que se derivan de la evolución particular habida en las instituciones socialistas en China, y que se añaden a las dificultades normales a las que se enfrenta cualquier migrante en otras partes del mundo. Lo anterior también significa un desestímulo a la permanencia de los migrantes rurales en las ciudades, y a la migración como fenómeno de transformación definitiva de la estructura social de la población.

Zhao Yaohui, en “Leaving the countryside: rural-to urban migration decisions in China”, pone énfasis en los factores socioeconómicos que determinan la migración en el lugar de origen —la colectividad rural o más específicamente la unidad familiar campesina. Zhao parte de un modelo teórico simple de la función producción agrícola (cuyas variables son trabajo, capital y tierra), aplicable a cualquier economía, al que le introduce modificaciones consecuentes con las características de las instituciones rurales de China (la tierra es de propiedad

colectiva y se asigna al que la trabaja), que él señala deben ser tomadas en cuenta porque tienen un impacto específico sobre las decisiones respecto a la migración.

En un análisis de estadística comparada, Zhao establece tres hipótesis basadas en consideraciones de sentido común, que se ven confirmadas con los resultados de dos encuestas efectuadas en la provincia de Sichuan, la primera en 1994 y la segunda en 1995:

- que la mayor disponibilidad de tierra cultivable por familia aumenta los requerimientos mínimos de insumos en trabajo agrícola, con lo que se reduce la oferta de trabajadores migrantes;
- que los niveles más altos de salarios urbanos (ya descontados por edad, género, estado civil, y otras características personales o familiares de los migrantes) estimulan la decisión de migrar, y
- que, dado que el número de migrantes es la diferencia aritmética entre la oferta total de trabajadores y los requeridos para mantener produciendo la tierra asignada, las familias con mayor número de miembros contribuirán con más migrantes.

Pero en las condiciones actuales, de grandes diferencias de niveles de vida entre campo y ciudad, dice Zhao, la migración debería ser mucho mayor a la que actualmente se produce, si no fuera por el sistema de tenencia de la tierra, colectiva e intransferible, que se traduce en la obligatoriedad de hacerla producir a riesgo de perderla si esto no se hace. Entonces, a los factores de corto plazo que estimulan la migración, se contraponen las consideraciones de largo plazo, de seguridad económica ligada a la tierra, y son éstas finalmente las que en muchos casos predominan, y llevan a la permanencia en el campo de familias enteras, o de un cierto número de miembros de cada familia, que en circunstancias diferentes hubieran emigrado; es decir, está dándose un estado de autolimitación de la migración en el origen, por los factores ya señalados.

Otro punto de interés de este trabajo es su análisis sobre la naturaleza de la migración en sus características de temporali-

dad o permanencia, aspecto que es investigado con ayuda de los patrones de consumo de las familias incluidas en las encuestas en Sichuan, solamente en la parte relativa al ingreso derivado de la migración de algunos de sus miembros. La conclusión a la que el autor llega es que la migración rural en China es un fenómeno temporal de carácter circular, según el cual los migrantes viajan cada año a la ciudad para trabajar ahí, pero vuelven al campo en las épocas de mayor actividad agrícola. Lo anterior se deduce del hecho de que los ingresos que se obtienen del trabajo de los migrantes en las ciudades no se utilizan para incrementar los niveles de consumo familiar, sino que se destinan a mejoras a la tierra u otros rubros de inversión, porque esas remesas no son consideradas por los campesinos como parte de su ingreso permanente.

Un tercer trabajo, el de Rozelle, Taylor y DeBraw (“Migration, remittances, and agricultural productivity in China”), se fundamenta en una encuesta efectuada por Scott Rozelle en las provincias de Hebei y Liaoning en la RPCH en el verano de 1995 —a 787 familias campesinas distribuidas en 31 aldeas—, en la que se investigaron al detalle características de riqueza, número, edad y género de los miembros de las familias, educación del jefe de familia, cantidad de tierra per cápita y actividades no agrícolas entre otras; adicionalmente, se incluyeron en la muestra dos predios agrícolas por familia, exclusivamente de producción de maíz, en los que se verificaron niveles de producción, requerimientos de capital e insumos productivos utilizados, todo eso para fines de determinación de los rendimientos por mu (1/15 Ha.) cultivado.

Al igual que los otros dos, el tema de estudio del artículo de Rozelle *et al.*, sigue siendo el de la migración rural en China, pero aquí el énfasis se hace en el papel desempeñado por los migrantes respecto a sus familias (familia migrante es aquella que tiene por lo menos un miembro trabajando fuera de la colectividad por un mínimo de tres meses por año), el que, según Oded Stark (mencionado por Rozelle *et al.* como referencia), es el de intermediarios financieros que suplen un crédito institucional inexistente.

Entre otras cosas, en este trabajo se hace un análisis muy minucioso de los efectos de la migración en la productividad

de la tierra: los directos (negativos) derivados de la pérdida de mano de obra que la reducción de un trabajador agrícola representa, y los indirectos (positivos y que en parte compensan a los negativos), resultado del envío de remesas en dinero de los migrantes a sus familias, recursos que le abren a las respectivas unidades económicas campesinas una opción de modernización tecnológica, o simplemente le permiten el uso más eficiente de los recursos fijos de que disponen (trabajo y tierra).

Para Hebei y Liaoning, la conclusión a la que se llega es que la migración provoca una reducción neta de los rendimientos por mu (1/15 de ha.) de tierra, y por lo tanto resulta nociva para los propósitos del crecimiento de la producción de granos —elemento fundamental de las políticas de autosuficiencia alimentaria de China—, en este caso de maíz.

Aún así, la recomendación de los autores de este tercer artículo es que la solución no debe buscarse en la restricción todavía más estricta de la migración rural, sino en la creación de mercados locales de trabajo y de capital, los primeros para reducir los efectos negativos de la pérdida de un trabajador dentro de la familia campesina, el que eventualmente podría sustituirse con trabajo asalariado; los segundos para disminuir la necesidad de la emigración, cuando ésta no esté condicionada por exceso de mano de obra agrícola.

De esta manera, tanto las políticas discriminatorias contra los migrantes rurales en las ciudades, como las instituciones rurales que impiden la transferencia de propiedad de la tierra agrícola en el campo, hacen que el fenómeno de la migración sea fundamentalmente temporal y de carácter circular; individual en vez de familiar, y en general ineficiente desde el punto de vista económico, con pérdidas principalmente para los migrantes y para las familias residentes en zonas rurales. En el largo plazo, a los anteriores efectos podría añadirse la falta de cumplimiento de un objetivo que debe ser prioritario en el proceso de desarrollo de cualquier país, el de la integración económica y social de toda la nación.

Benjamin y Brandt ("Markets and inequality in rural China: parallels with the past") examinan el fenómeno de la distribución desigual del ingreso rural en la China contemporánea desde el punto de vista de los efectos provocados por la transi-

ción económica reciente, y comparan sus resultados con lo que ocurría al respecto en 1935. De su cálculo del coeficiente Gini del ingreso per cápita para la región noreste de China en 1995, y del obtenido en una encuesta efectuada por japoneses para la misma región en 1935, concluyen que el grado de desigualdad del ingreso puede haberse modificado a lo largo del periodo, pero el hecho es que, después de 15 años de aplicación de reformas a la economía, dicho indicador era prácticamente igual en 1995 (0.38) que en 1935 (0.42), y en ambos casos el factor de peso no era la desigualdad entre poblaciones rurales (con coeficiente Gini de 0.24 en 1935 y de 0.20 en 1995), sino en el interior de las comunidades más pequeñas. Aunque los autores no lo mencionan, cabe aclarar que estos hallazgos no contradicen la posibilidad de desigualdad interregional, antes y ahora, pero sí reflejan una menor desigualdad relativa en niveles de ingreso per cápita entre las poblaciones rurales del noreste de China.

Son varias las explicaciones que Benjamín y Brandt dan de esta equivalencia en el grado de distribución del ingreso, entre dos periodos tan lejanos y con sistemas políticos y económicos tan distintos, la primera de ellas referente a las formas de distribución de la tierra. En 1935, con la agricultura como la principal generadora del ingreso rural, la tierra agrícola estaba desigualmente distribuida, con un tercio de la población rural sin tierra; en esas condiciones, la mala distribución de la tierra contribuía fuertemente a la desigualdad en el ingreso familiar. En 1995, estando vigente el sistema de asignación de tierra a las familias campesinas, mucho más igualitario que el existente en 1935, parece ser que el sistema de asignación de tierra a las familias ha comenzado a actuar como factor de inequidad en la distribución del ingreso rural, porque, para 1995, alrededor de 50% del ingreso rural ya provenía de las actividades no agrícolas, de manera tal que los individuos o familias mejor preparados para participar en los mercados de factores estaban obteniendo los mayores beneficios del desarrollo, y aquellos que permanecían de lleno en la agricultura, no estaban en posibilidades de incrementar su dotación de tierra.

Los mercados de factores, más o menos desarrollados, también tienen el doble papel de equiparar o hacer más desigual el

acceso a las oportunidades de trabajo, y consecuentemente al ingreso. En 1935, la dotación de mano de obra entre las familias era más igualitaria que su disponibilidad de tierra agrícola, pero era posible pagar una renta y disponer de tierra, fenómeno bastante extendido entonces, o emplearse como asalariado agrícola; aunque el poco desarrollo de los mercados de trabajo provocaba rigideces en el uso de la mano de obra campesina, en general la disponibilidad de mano de obra dentro de las familias en parte compensaba la desigualdad en la distribución de la tierra. En 1995, los mercados de trabajo, capital y tierra siguen estando poco desarrollados en las zonas rurales de China, sólo que en la actualidad eso se debe fundamentalmente a la intervención gubernamental, que impide la libre comercialización de los factores productivos, y con ello reduce la movilidad intersectorial y geográfica de la población.

Un último elemento mencionado en el trabajo de Benjamín y de Brandt, más de carácter social que económico, es el relativo a la familia campesina en su papel de garante de la seguridad económica de sus miembros. En su forma tradicional, el sistema de clan en algo mitigaba el impacto de la desigualdad del ingreso rural, y reducía los efectos económicos del ciclo de vida, al hacerse cargo de los viejos. En la actualidad, cuando la familia nuclear (padre, madre e hijos) es la que predomina, los individuos no forzosamente cuentan con la red familiar de seguridad que era la norma en los años treinta y, al mismo tiempo, los sistemas de asignación de tierra de alguna manera son un factor de inseguridad para la población más vieja, porque en un momento dado la familia pierde su fuente básica de ingresos.

Kahn, Griffin y Riskin ("Income distribution in urban China during the period of economic reform and globalization") se ocupan del tema de la desigualdad creciente del ingreso per cápita dentro de las ciudades chinas, a lo largo y como resultado del proceso de reforma económica y de globalización de la economía nacional de ese país. La separación que implícitamente hacen los autores del periodo de reformas en dos subperiodos (1979-1988 y 1989-1995), les permite distinguir algunas políticas aplicadas en el segundo, que parecen haber contribuido a la creciente desigualdad en el ingreso per cápita

urbano en China. Aquí también se utilizan las encuestas, en este caso nacionales, para los años a comparar (1988 y 1995), y el coeficiente Gini como indicador de los cambios habidos en la distribución del ingreso per cápita urbano (de 0.233 en 1988 a 0.332 en 1995).

Se habla de aumentos significativos en los niveles de ingreso per cápita urbano entre 1988 y 1995, pero se dice también que los incrementos en el ingreso real quedaron anulados por el deterioro en la distribución del mismo, y que el ingreso real per cápita de las familias urbanas creció a un ritmo mucho menor (4.48% medio anual) de lo que creció el PIB (8.1% medio anual), lo cual quiere decir que se redujo la participación de las familias en el incremento del ingreso, en favor del gobierno y de las corporaciones. Esos indicadores son utilizados por Kahn *et al.* para explicar el porqué de la incidencia de la pobreza urbana, que se ha conservado en términos relativos (del 8.2 al 8.0% entre 1988 y 1995), pero aumentado en absolutos (de 23 a 28 millones de pobres), como resultado del crecimiento poblacional.

El deterioro en la distribución del ingreso es aún mayor, dicen los autores, si se considera que la encuesta en la que se basan sus cálculos no incluye a los migrantes rurales no registrados en las ciudades, ni sus patrones diferenciados de consumo, en los que los alimentos básicos, sobre todo granos (cuyo precio en relación con el de otros alimentos y con otros productos de consumo ha ido aumentando a lo largo del periodo de reformas), tienen un mayor peso relativo; más todavía si se piensa que la migración rural era un fenómeno incipiente en 1988, pero que a mediados de los noventa uno de cada cinco habitantes de las grandes ciudades era migrante (Wang y Zuo, p. 276).

Por otra parte, en 1988 todavía no se había producido la reforma a los salarios, que en los noventa se reflejaría en una mayor diferenciación de los mismos y de las pensiones asociadas a éstos. También en los noventa comenzó a abandonarse una serie de mecanismos de seguridad que en los ochenta caracterizaba el empleo en las empresas estatales urbanas, lo que se ha traducido en una mayor concentración de los subsidios todavía existentes, además de en inseguridad para el creciente número de desplazados de esas empresas (15 millones en 1997).

Casos notorios de desigualdad son los subsidios para vivienda, rubro que ha disminuido considerablemente como proporción del ingreso total (de 18.14 en 1988 a 9.74% en 1995), pero aumentado en cuanto a concentración (coeficiente Gini de 0.311 en 1988 y de 0.516 en 1995), y el valor de renta de la vivienda propia (que en 1988 representaba apenas un 3.90% del total del ingreso y tenía un coeficiente Gini de concentración de 0.338, y que en 1995 ya representaba el 11.39% del ingreso total, con coeficiente Gini de concentración de 0.639 en 1995).

La conclusión de los autores es que la distribución del ingreso se ha hecho más desigual, principalmente en función de modificaciones en el grado de desigualdad de cada uno de los componentes del mismo, más que como resultado de los cambios, también ocurridos, en la composición del ingreso; y que las políticas sociales regresivas han reforzado, en vez de compensar, los efectos desestabilizadores normales de cualquier transición económica. Por lo tanto, las políticas sociales equivocadas, principalmente en el renglón de subsidios, han contribuido al aumento de la desigualdad en la distribución del ingreso en las ciudades, e incrementado los costos sociales de la transición económica.

Martin Ravallion y Jyotsna Jalan, participantes en misiones del Banco Mundial efectuadas en China a partir de 1994, exploran en su artículo el tema de la convergencia entre zonas atrasadas y avanzadas y, basándose en encuestas familiares rurales y urbanas realizadas por la Oficina Estatal de Estadísticas de la República Popular China, señalan que en Guizhou, provincia montañosa del sur de China, se tenían en 1990 niveles de pobreza rural que eran de 7 a 10 veces mayores que los de Guangdong, provincia costera aledaña a Guizhou.

A partir de su aceptación de que existen grandes diferencias entre campo y ciudad, que se deben principalmente al énfasis en la reforma industrial con descuido de la modernización agrícola desde mediados de los ochenta, y a una estructura desigual del sistema de transferencias interprovinciales, que favorece a las áreas costeras, Ravallion y Jalan se concentran en los aspectos de las divergencias intrarrurales a lo largo del periodo de reforma. Por medio del estudio de tasas de creci-

miento del consumo en el ámbito del “condado”, deducen que la situación inicial (de disponibilidades físicas y financieras) determina en gran medida las posibilidades de desarrollo, lo cual también quiere decir que hay una tendencia a la preservación de las zonas más pobres, y que las familias pobres tienen menores posibilidades de superar su condición de pobreza si viven en zonas atrasadas.

Aunque los resultados de sus estudios los llevan a concluir que este tipo de situaciones se autoperpetúa, también reconocen que es muy difícil distinguir entre las causales meramente geográficas del atraso y las económico-sociales de las familias pero, independientemente de esta dificultad analítica, consideran que los programas contra la pobreza pueden tener un papel importante en la solución de este círculo vicioso de la pobreza. Al mismo tiempo, piensan que no son suficientes para compensar la diferenciación regional creciente que se deriva de las políticas de apoyo a las zonas costeras.

Por otra parte, los programas contra la pobreza tienen limitaciones que no han sido resueltas:

- no todos los pobres viven en zonas atrasadas. En las áreas examinadas por Ravaillon y Jalan, sólo 52% de todos los pobres de la región vivían en las zonas cubiertas por esos programas;
- los programas no atacan la pobreza en el límite, que es aquella caracterizada por fuertes fluctuaciones del ingreso, resultado de circunstancias externas fuera del control de los campesinos;
- los programas no están diseñados para estimular la migración a las ciudades ni a otras zonas rurales menos pobres, lo que se traduciría en reducción de la presión sobre las zonas más atrasadas, y
- aunque se apoye la migración rural, no hay que olvidar que ésta no es una posibilidad para todos, aun en las zonas más pobres. La realidad, dicen los autores de este artículo, es que no se insiste demasiado en la necesidad de invertir en bienes públicos, que redundarían en un mejoramiento de las condiciones físicas de las zonas cubiertas por los programas, y quizá de las financieras.

El artículo de Yang (“Urban-biased policies and rising income inequality in China”), el último de la serie comentada aquí, parecería ser una especie de síntesis de los anteriores y de lo que está ocurriendo en la RPCh en materia de diferenciación creciente en niveles de ingreso y de vida. Nuevamente, se le atribuye a las políticas económicas buena parte del deterioro en la distribución del ingreso, en este caso a las políticas sesgadas hacia el desarrollo urbano.

Basándose en encuestas a familias urbanas y rurales de las provincias de Sichuan y de Jiangsu (respectivamente con tasas de crecimiento por abajo y por arriba del promedio nacional) efectuadas por la Oficina Estatal de Estadísticas de la RPCh en 1986, 1988, 1992 y 1994, se encontró un crecimiento persistente del ingreso para todo el periodo, tanto en Sichuan como en Jiangsu, con diferenciales muy grandes entre ingreso urbano y rural, lo que en ambos casos representó prácticamente una duplicación de la brecha al inicio del periodo,¹ cálculo consistente con las estimaciones para todo el país.

En su artículo, Yang se propone descomponer la desigualdad total en sus componentes sectoriales: i) desigualdad intrarrural; ii) desigualdad intraurbana, y iii) disparidad intersectorial (aquí entre campo y ciudad), para lo cual utiliza una fórmula en la que separa las distintas variables que componen el coeficiente Gini en toda la nación. La información que de ahí obtiene le indica que la disparidad urbano-rural es el factor determinante de la creciente desigualdad de ingresos en China y que, al ampliarse ésta, se incrementa la desigualdad total. En los casos estudiados, de Sichuan y de Jiangsu, cuya población conjunta representa 13% de la total de China, el efecto de los cambios sectoriales en el ingreso constituye aproximadamente 82% de los incrementos en la desigualdad en Jiangsu, y la totalidad de los incrementos en Sichuan.

Además de mencionar las causas de desigualdad ya señaladas en los demás trabajos aquí comentados, Yang introduce

¹ La diferencia en los niveles de ingreso de estas dos provincias es muy grande. En Sichuan se pasó de ingresos reales per cápita de 370 en 1986 a 450 en 1994 en el sector rural, y de 843 a 1 422 en el urbano, para esos dos años. Las cifras equivalentes para Jiangsu fueron de 619 a 872 en el medio rural, y de 1 069 a 1 705 en el urbano, también para los años señalados. Véase Yang, p. 307.

como causal la tendencia del gobierno a transferir la mayor parte de los costos de la transición económica al sector rural, por ejemplo: entre 1986 y 1992, aunque la inflación (de 8.6% promedio anual) fue sufrida por todos, las políticas crediticias y de inversión favorecieron las áreas urbanas, específicamente a las empresas propiedad del Estado, que recibieron 25% del presupuesto gubernamental; si a lo anterior se añaden los subsidios a la vivienda urbana (con alto grado de concentración) y otros, se alcanza una proporción de entre 52 y 62% dedicada a las ciudades, mientras que para el campo se envió menos de 10% del presupuesto gubernamental. El análisis sugiere que el aumento en la disparidad sectorial ha resultado de las políticas de inversiones, créditos y subsidios urbanos incrementados. Si se considera que, además de las diferencias en cuanto a la asignación relativa de los recursos presupuestales, ese tipo de políticas provoca inflación y se compensa con aumento de impuestos, se verá que los efectos negativos de las mismas inciden más que proporcionalmente en los ingresos rurales. ❖

