



RESULTADOS DEL BIRF

China: Crecimiento económico para superar la pobreza

DESAFÍO

Paralelo al vertiginoso crecimiento económico experimentado en los últimos 25 años, el país ha librado una lucha sin precedentes contra la pobreza, de la que ha logrado sacar a unas 500 millones de personas. El rápido auge y la urbanización han sido clave en esta tarea. También se han aplicado numerosas reformas, como el sistema de cuotas de producción agrícola instaurado a principios de la década de 1980, el impulso a las empresas públicas locales y la apertura de la economía al comercio y las inversiones mundiales.

Varios años después los indicadores mejoraron, pero el desafío, aunque con nuevas aristas, permanece. La desigualdad ha aumentado y la población más pobre se concentra persistentemente en las zonas rurales (lugares montañosos distantes y con poblaciones minoritarias), donde es difícil encontrar un empleo o acceder a educación. Si bien se han saboreado algunas victorias, todavía quedan grupos a los cuales ha sido más difícil llegar.

Además de aplicar reformas económicas decisivas, el Gobierno puso en marcha una serie de programas e iniciativas para identificar y llegar a aquellos que aún no cosechan los beneficios de la prosperidad. Dadas las circunstancias, estos planes debieron adaptarse a los cambios en la incidencia y distribución de las necesidades. Antes de 1990, se trabajaba con proyectos anuales restringidos a un solo sector que finalmente demostraron no tener capacidad para mejorar las condiciones de vida de los más afectados. El sistema estadístico también fracasó en medir de manera rigurosa dónde vivían los más necesitados y cuál era el origen de sus carencias. A fin de sostener los avances, el Gobierno acudió al Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) para explorar nuevas medidas y métodos de frenar la pobreza, como por ejemplo, estrategias de focalización alternativas. También era necesario obtener información precisa y oportuna sobre la variabilidad en la distribución y las causas del problema, y los factores que limitan el progreso de

los que hasta ahora no logran disfrutar de la bonanza.

RESULTADOS

Primero se realizaron estudios e investigaciones que sirvieron de base para diseñar proyectos de demostración financiados por la institución en los que se ensayaron nuevas metodologías multisectoriales y acordes con el mercado para combatir la pobreza. Estas medidas fueron posteriormente perfeccionadas para su aplicación en iniciativas públicas. La asociación entre el Banco Mundial y China contribuyó a crear las siguientes condiciones:

- **Mayor entendimiento de los cambios en la distribución, la naturaleza y el origen de la pobreza rural en el país y mejor capacidad para vigilarla.** La evaluación del Proyecto de Reducción de la Pobreza en la Región Suroeste (SWPRP, por sus siglas en inglés) demostró que las actividades de seguimiento de la pobreza impulsaron la creación de un sistema similar a nivel nacional. Así, desde 1997, las encuestas que el Gobierno central realiza en todos los condados clasificados como pobres se basan en esa experiencia. Otras evaluaciones adicionales se realizaron en 2002 y 2007. Además, se pusieron en práctica nuevas medidas de fortalecimiento institucional, desarrollo de sistemas de seguimiento y evaluación y se reforzó significativamente la capacidad de recopilación y verificación de datos. Como resultado, China cuenta hoy en día con mecanismos probados de identificación y evaluación de la pobreza.
- **Los resultados de estas evaluaciones y de los proyectos de demostración sirvieron de base para la formulación de políticas públicas.** A este respecto, los estudios arrojaron dos conclusiones: la movilidad laboral fue un elemento clave en los programas de Gobierno y se demostró la efectividad del enfoque multisectorial en las zonas más afectadas,



gracias también a diversas alternativas que incentivaron la participación de los beneficiarios. Además, conforme a las recomendaciones del segundo estudio, el Gobierno cambió formalmente la focalización de la pobreza, de los condados a los poblados, e identificó 148.000 poblados pobres.

- **El BIRF auspició proyectos experimentales –que actualmente están siendo adaptados y ampliados– en los que las propias comunidades dirigen las actividades.** A la fecha, las cuatro operaciones principales cuentan con unos 8 millones de beneficiarios (según datos de las respectivas evaluaciones): 2,85 millones en el SWPPR; 2,32 millones en el Proyecto de las Montañas de Qinba; 1,6 millones en el de Gansu y Mongolia Interior, y 1,4 millones en el de Desarrollo de Comunidades Rurales Pobres (Informe de evaluación inicial preparado por el personal y Documento de evaluación inicial del proyecto). Estas cifras no incluyen otras iniciativas que contemplaban la erradicación de la pobreza entre sus actividades u objetivos secundarios, como los ejecutados en Loess.

La asociación entre el Banco y China en algunos proyectos, como el SWPPR y el de Qinba, ha servido de modelo a otros países con necesidades similares. En mayo de 2004, el trabajo de la institución en este ámbito fue presentado en el Congreso sobre la Ampliación de la Lucha contra la Pobreza, celebrado en Shanghai. En octubre del mismo año, el Gobierno eligió al Banco para ser el primer organismo internacional en recibir el Premio a la Erradicación de la Pobreza. El congreso de Shanghai fue también uno de los primeros eventos de intercambio de conocimientos y experiencia práctica entre naciones en desarrollo y ha guiado el actuar de la institución desde entonces, con lo que su impacto ha perdurado en el tiempo.

Tomando como referencia el nuevo umbral internacional de la pobreza de US\$1,25 por persona al día, la incidencia de este problema en China cayó del 85% en 1981 al 27% en 2004. Esta disminución equivale a unos 600 millones de personas. Este resultado en un período tan corto de tiempo no tiene precedente histórico. Para ver estas cifras en perspectiva, los datos muestran que en el mismo lapso el número absoluto de pobres en el mundo en desarrollo disminuyó en total entre 1.000 millones y 1.500 millones. Esto significa que, sin

los avances de China, el número de pobres en los países en desarrollo casi no se habría reducido en las últimas dos décadas del siglo XX.

El rápido crecimiento impulsado por las reformas aplicadas en la transición de una economía planificada a una orientada al mercado ha sido la clave en materia de superación de la pobreza. Durante el período de 1981 a 2005, el producto interno bruto (PIB) per cápita creció en 8,3% cada año, mientras que el índice de recuento de la pobreza disminuyó en 7,1% al año. De igual manera, un incremento del 10% en el producto interno bruto (PIB) per cápita está asociado a un 9% en la mitigación de la incidencia de la pobreza. El crecimiento del PIB real en el período de 2000-09 se mantuvo muy alto, en 8,5% anual.

Las principales reformas han incluido los siguientes elementos: introducción del sistema de responsabilidad por contrato familiar en la agricultura a principios de 1980; creación de un entorno propicio para el crecimiento de empresas públicas locales en zonas rurales (que hasta mediados de la década de 1990 habían absorbido gran parte de la mano de obra); reestructuración del sector industrial estatal a fines de la misma década, y apertura de la economía al comercio y las inversiones mundiales. El consiguiente auge en la economía urbana ha servido para atraer a un creciente flujo de trabajadores que migran del campo a la ciudad.

Además de los cambios económicos, también se han introducido modificaciones significativas a las iniciativas nacionales de lucha contra la pobreza. A principios de los años ochenta se dio un nuevo rumbo a las estrategias y políticas correspondientes, con la instauración de un proceso de aprendizaje práctico que incluyó experimentos pilotos, evaluaciones, expansión de proyectos que obtenían buenos resultados y aplicación de los conocimientos en la formulación de políticas. Los dos pilares del trabajo del Gobierno son la focalización geográfica de proyectos y un conjunto de iniciativas que contemplan educación básica obligatoria, un sistema de pago de beneficios a los trabajadores rurales, cooperativas de seguro de salud, eliminación de los impuestos agrícolas y ampliación del plan de subvenciones y capacitación vocacional.

A pesar de su espectacular desempeño, el país todavía debe hacer frente a enormes desafíos. Según los indicadores internacionales, China



todavía es la segunda nación con mayor número de pobres del mundo, después de India. En 2005, último año para el cual se dispone de cálculos, 208 millones de chinos vivían con menos de US\$1,25 al día, en términos de la paridad del poder adquisitivo (PPA). Esta cifra no concuerda con el recuento oficial de 15 millones de pobres en zonas rurales, debido a que la línea oficial de pobreza que usa el país en sus cálculos es de 785 yuanes por persona al año, es decir, US\$0,57 por persona al día (PPA 2005). Específicamente, se trata del umbral más bajo de una muestra de 75 países. Alrededor del 80% de quienes se encuentran en situación de pobreza absoluta vive en las provincias occidentales y del centro del país, y la mayoría son campesinos que habitan zonas montañosas aisladas.

Mobilización del apoyo del BIRF:

El Banco Mundial ha patrocinado dos ciclos de análisis. El primero fue la aplicación experimental de nuevas metodologías en proyectos de superación de la pobreza y el segundo, la inclusión de los resultados de dichos estudios y experimentos en el proceso de formulación de políticas.

Sostenibilidad:

La colaboración estrecha con las contrapartes chinas, como el Grupo para la Reducción de la Pobreza (LGPR, por sus siglas en inglés) y la Oficina Nacional de Estadísticas, permitió que los resultados de los estudios y la experiencia adquirida en los proyectos de demostración se tradujeran en alternativas viables para las autoridades del país. Las experiencias y lecciones aprendidas en Qinba y en el SWPRP fueron aplicados en políticas y medidas prioritarias para frenar la pobreza a nivel nacional e incluyeron medidas de movilidad laboral, seguimiento y el uso de métodos multisectoriales que ofrecen a las comunidades una serie de alternativas para impulsar el desarrollo.

ESTRATEGIA

Desde 1992, el Banco Mundial ha trabajado con el Gobierno en el diseño e implementación de medidas innovadoras que han contribuido a reducir la pobreza en el país. Esta sólida alianza de interacción ha servido para alimentar un ciclo integrado de análisis: proyectos experimentales y

de asistencia técnica auspiciados por la institución; evaluación de resultados, y retroalimentación e integración de estos en el proceso de formulación de políticas.

Un ejemplo es el estudio *China: Strategies for Reducing Poverty in the 1990's* (Estrategias para reducir la pobreza en China en la década de 1990), elaborado por el Banco y el Grupo principal de reducción de la pobreza (LGPR, por sus siglas en inglés) en 1992. Las contribuciones de la institución al estudio fueron las siguientes: a) formulación de nuevas metodologías para fortalecer el seguimiento, que posteriormente fueron aplicadas a nivel nacional; b) aplicación de un modelo multisectorial centrado en la movilidad laboral; c) transferencia de los resultados de las evaluaciones y de los proyectos de demostración a una amplia gama de políticas aptas para la ampliación y repetición, y d) ejecución de una estrategia de lucha contra la pobreza de largo plazo. Estas medidas fueron implementadas en dos proyectos piloto: el SWPRP y el Proyecto de Reducción de la Pobreza de las Montañas de Qinba, con los que se logró lo siguiente:

- Introducir nuevas metodologías para afianzar el sistema de seguimiento de la pobreza en el país. La evaluación realizada en 1992 hizo hincapié en la necesidad de actualizar este sistema. Por esta razón, los proyectos mencionados definieron indicadores de seguimiento explícitos, que fueron medidos de manera rigurosa en los 61 condados donde estos fueron ejecutados. Desde entonces, el modelo se aplica a nivel nacional y en los 592 condados pobres del país. Con esto, la capacidad de análisis y seguimiento de la pobreza de la Oficina Nacional de Estadística se ha fortalecido considerablemente.
- Se instauró un modelo multisectorial para frenar la pobreza. Esta nueva estrategia se basa en el mayor acceso a oportunidades de empleo no agrícola (movilidad laboral); el fortalecimiento de servicios básicos de educación y salud; el mejoramiento del acceso a agua potable, caminos rurales y otra infraestructura; reforzamiento de la seguridad alimentaria y aumento del ingreso por medio de inversiones en, por ejemplo, cultivo en terrazas, semillas de mejor calidad y mejores prácticas agrícolas, y diversificación hacia cultivos de mayor valor y productos animales. Los proyectos mencionados pusieron en



práctica este enfoque multisectorial en 61 condados pobres en seis provincias occidentales del país. Como resultado, muchas de estas medidas, en particular el modelo multisectorial, el mejor acceso a empleos no agrícolas y la posibilidad de que los agricultores pudieran elegir las actividades que mejorarían su bienestar son hoy en día parte central de la estrategia del país contra la pobreza.

Posteriormente, en 2001, el Banco Mundial publicó un segundo estudio en la materia, titulado *China: Overcoming Rural Poverty* (China: Superar la pobreza rural). Este trabajo puso de relieve la importancia de utilizar métodos participativos (incluyendo la implicación de la sociedad civil) y de perfeccionar la focalización a fin de llegar a quienes todavía son pobres, sobre todo a las minorías étnicas que habitan zonas distantes y a los discapacitados. Después de 2000, el Consejo de Estado del Grupo principal de la Oficina de Alivio de la Pobreza y el Desarrollo (LGOP, por sus siglas en inglés) comenzó a trabajar en una iniciativa multisectorial (Proyecto para el Desarrollo de Comunidades Rurales Pobres) que incluyó un programa experimental de desarrollo impulsado por la comunidad financiado por el Fondo de Desarrollo Social de Japón y que se ejecutó en 60 poblados de cuatro provincias. Este plan contempla servicios públicos y de pequeña infraestructura, un fondo para el desarrollo comunitario, gestión de recursos naturales y medidas de protección del medioambiente.

Gracias a esta fórmula, China obtuvo amplia experiencia en medidas participativas con la ejecución del Programa Integrado de Desarrollo de Poblados y en la implementación de proyectos financiados por donantes, como el ya mencionado Proyecto para el Desarrollo de Comunidades Rurales Pobres, que recibió el patrocinio del Banco Mundial y el Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID). El desarrollo impulsado por la comunidad se basa primero en la focalización de poblados necesitados

y luego en la formación de agrupaciones comunitarias que se encargan de la ejecución y el seguimiento como comités responsables de la aprobación y evaluación de las actividades. También asumen el control de los fondos; siempre en el marco de un proceso en el que los propios miembros de la comunidad deciden “qué hacer, cómo hacerlo y por quién”. El modelo se basa evidentemente en el principio rector del autodesarrollo de las personas desfavorecidas.

RESUMEN CRONOLÓGICO

La colaboración entre el BIRF y el Gobierno data de hace 20 años, durante los cuales resaltan los siguientes hitos:

- 1992: Informe *China: Strategies for Reducing Poverty in the 1990s* (Estrategias para reducir la pobreza en China en la década de 1990).
- 1994: Proyecto de Rehabilitación de la Cuenca de la Meseta de Loess.
- 1995: Proyecto de Reducción de la Pobreza en la Región Suroeste de China.
- 1997: Proyecto de Reducción de la Pobreza en las Montañas de Quinba.
- 1999: Segundo Proyecto de Rehabilitación de la Cuenca de la Meseta de Loess.
- 1999: Proyecto de Reducción de la Pobreza en Gansu y Mongolia Interior.
- 2001: Informe *China: Overcoming Rural Poverty* (China: Superar la pobreza rural).
- 2005: Proyecto para el Desarrollo de Comunidades Rurales Pobres (PRCDP, por sus siglas en inglés).
- 2005: Incorporación en el PRCDP de un componente de desarrollo impulsado por la comunidad, financiado por el Fondo de Desarrollo Social de Japón.
- Mayo de 2010: Fecha programada para presentar ante el Directorio el Proyecto para el Desarrollo Sostenible de Zonas Rurales Pobres.



CONTRIBUCIÓN DEL BIRF			
Financiamiento del BIRF	Monto (US\$)	Aprobado en	Cerrado en
Proyecto de Reducción de la Pobreza en la Región Suroeste de China	47.500.000	15 de junio de 1995	31 de diciembre de 2005
Proyecto de Reducción de la Pobreza en las Montañas de Quinba	30.000.000	10 de junio de 1997	31 de diciembre de 2004
Proyecto de Reducción de la Pobreza en Gansu y Mongolia Interior	60.000.000	24 de junio de 1999	30 de junio de 2006
Proyecto para el Desarrollo de Comunidades Rurales Pobres (PRCDP)	100.000.000	21 de junio de 2005	31 de diciembre de 2010
Proyecto para el Desarrollo Sostenible de Zonas Rurales Pobres	100.000.000	11 de mayo de 2010*	-

*= Fecha programada de presentación ante el Directorio.

ASOCIADOS

Además de las contrapartes del Gobierno chino (el LGPR, la Oficina Nacional de Estadística y los gobiernos provinciales y locales), varios otros asociados han apoyado el trabajo del Banco para dejar atrás las condiciones de pobreza de la población. Por ejemplo, el DFID ha concedido donaciones fundamentales al Proyecto para el Desarrollo de Comunidades Rurales Pobres, que han respaldado el diseño e implementación de actividades participativas. Otros asociados son el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Fundación Ford, el Grupo Consultivo de Ayuda a la Población más Pobre, Handicap International, el Organismo Canadiense de Desarrollo Internacional (CIDA), el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM), Care Australia y la Fundación China para el Alivio de la Pobreza.

DESARROLLO Y REPRODUCCIÓN DE BUENAS PRÁCTICAS

El Gobierno y la institución están ahora afinando los últimos detalles de la implementación del quinto proyecto de una serie de iniciativas orientadas a frenar la pobreza desde las bases. Esta es la última etapa de un proceso de dos decenios de análisis, ejecución y reflexión, en el que se han cosechado valiosos frutos. Las principales lecciones que se extraen de este camino son las

siguientes: a) el liderazgo y compromiso del Gobierno central y provincial han sido fundamentales para el diseño y la aplicación de operaciones altamente complejas e innovadoras; b) la implicación directa de las autoridades superiores ha aportado el componente esencial de identificación; c) los gobiernos locales y las propias comunidades sólo pueden hacer pequeños aportes al financiamiento de estas iniciativas, lo que hace que la aportación de donaciones por parte del Gobierno superior sea indispensable, y d) el fortalecimiento efectivo y oportuno de la capacidad de gestión es imprescindible.

PRÓXIMOS PASOS

Durante casi dos décadas, la colaboración entre el Banco y el Gobierno chino ha evolucionado constantemente y sigue cambiando. Con el avance del Proyecto para el Desarrollo de Comunidades Rurales Pobres (2005-2010), ambos han procedido a identificar, elaborar y hacer la valoración inicial del próximo proyecto de la serie que se abocará al desarrollo sostenible. La iniciativa tiene como objetivo superar el obstáculo doble que presenta el limitado financiamiento que llega a los niveles locales y la “sobredeterminación” de las autoridades a la hora de recomendar actividades para combatir la pobreza. Se ha adoptado un enfoque de desarrollo impulsado por la comunidad, a fin de abordar los desafíos de la migración del campo a la ciudad. También se espera ensayar fórmulas innovadoras de asistencia a las comunidades más pobres por medio de llevar el



financiamiento al nivel de los propios grupos de beneficiarios, lo que los habilita para implementar actividades que ellos mismos han seleccionado como prioritarias. Además, el FMAM copatrocina el componente del plan que aborda los posibles riesgos del cambio climático y los problemas de degradación del suelo que influyen considerablemente en el desarrollo económico de las zonas rurales.

Marzo de 2010