

Tierra y pobreza

en las reformas de Asia oriental

Martin Ravallion y Dominique van de Walle

Lecciones de las reformas agrarias de Vietnam

CHINA y Vietnam han logrado enormes avances en la lucha contra la pobreza, en los que el crecimiento económico rural parece haber cumplido un importante papel. Según la propia definición de pobreza de cada país y medida su línea en valores reales constantes en el tiempo, la tasa de pobreza de China cayó de más del 50% en 1981 a alrededor del 20% en 1991 y al 5% en 2005, y la de Vietnam disminuyó de casi el 60% al 20% en el período 1993–2004.

La tierra es, además del trabajo, el activo más importante en cualquier economía rural en desarrollo. Las instituciones que rigen su uso son por lo tanto esenciales para la lucha contra la pobreza. En este artículo se examina el papel de los grandes programas de reforma agraria de China y Vietnam en el avance con-

tra la pobreza, y las enseñanzas que pueden extraerse para el futuro.

También se analiza qué podría aprender China del rumbo diferente adoptado por Vietnam en su política de tierras y lo que otros países podrían aprender del éxito logrado por ambos, como la importancia del sector agrícola en las primeras etapas de un proceso de crecimiento favorable a los pobres, el posible papel de las reformas orientadas al mercado en la reducción de la pobreza absoluta y la necesidad de resolver la creciente desigualdad que puedan generar.

El abandono de la agricultura colectivizada

En los años ochenta y noventa, China y Vietnam emprendieron grandes reformas legislativas sobre tierras agrícolas. Ambos países, que



antes habían colectivizado su agricultura, finalmente comprendieron que ese sistema no daba buenos resultados.

Si bien la colectivización podía garantizar un bajo nivel de desigualdad dentro de cada comuna, el costo era demasiado alto en términos de eficiencia, ya que trabajar en grandes brigadas y compartir el producto no incentivaba el esfuerzo. Las cooperativas y granjas colectivas fueron desmanteladas y se asignó la tierra a las familias de la comuna, que debían entregar al gobierno una cuota de la producción pero podían conservar el resto para su consumo o venta. Evidentemente, este sistema ofrecía mejores incentivos, y en consecuencia la producción agrícola se incrementó.

Tras este paso importante, ambos países adoptaron reformas favorables al mercado en sus instituciones agrarias. A diferencia de Vietnam, sin embargo, China no ha dado aún el paso radical, aunque controvertido, de establecer un mercado legal para los derechos de uso de la tierra.

Cómo funcionaron las reformas

Los procesos de reforma agraria de China y Vietnam no apuntaban solo a la eficiencia. Un resultado muy poco equitativo habría concitado resistencia popular a corto plazo y quizás habría frustrado el avance futuro en la lucha contra la pobreza al privar de oportunidades económicas a una gran parte de la población. Los cambios en otros ámbitos de política se habrían visto comprometidos si las reformas agrarias iniciales se hubieran percibido como un fracaso.

Al igual que en muchos países en desarrollo, fue necesario aplicar una implementación descentralizada, llegando incluso al nivel de las comunas, lo que planteaba el temor de que las élites locales —a cuyos intereses no servían los objetivos del gobierno central— asumieran el control del proceso para sus propios fines. Para averiguar si esos temores eran justificados, se investigó la reforma agraria de Vietnam, comparándola después con otras observaciones del proceso de China. Primero se estudió cómo se distribuyeron los derechos de uso de la tierra al dividirse las granjas colectivas de Vietnam. Se debía asignar a los hogares derechos de uso sobre virtualmente toda la superficie de tierras agrícolas de un país en el que tres cuartas partes de la fuerza laboral dependían directamente de la agricultura.

Se utilizaron modelos económicos del consumo de los hogares y del comportamiento de los cuadros partidarios locales para evaluar la distribución administrativa de la tierra durante el proceso de descolectivización comparándola con otras hipótesis contrafácticas explícitas de distribución. Una de estas era una variable de equidad en la cual las tierras se asignaban por igual dentro de las comunas y otra era la distribución que habría maximizado el consumo agregado, o sea, la distribución competitiva de mercado según los supuestos utilizados. Se usó el modelo que vinculaba el consumo a la tenencia de la tierra (y otras variables explicativas) para simular esas hipótesis; en Ravallion y van de Walle (2008) se describen los métodos de manera detallada.

Los resultados no coincidieron con lo que algunos comentaristas describían como una distribución injusta de la tierra debido a la influencia de los cuadros locales. No obstante, la distribución observada difería significativamente de lo que ca-

bría esperar de una privatización competitiva a precios de mercado. En una distribución eficiente en términos del consumo se habría dado más peso a la educación y menos al tamaño de los hogares, la fuerza laboral, los grupos minoritarios y los jefes de familia varones. La reforma reforzó las desigualdades de género existentes, favoreciendo a los jefes de familia varones a expensas de la eficiencia. No se observó que la distribución de la tierra favoreciera indebidamente a quienes tenían un empleo público o semipúblico.

Los resultados indican que las autoridades procuraron proteger a los más pobres y reducir la desigualdad global, a expensas del consumo agregado.

La reforma de Vietnam para privatizar los derechos de uso de la tierra resultó ser más equitativa de lo que cabría esperar de una distribución plenamente eficiente a través de un mercado libre. Aunque generó ganadores y perdedores respecto de una distribución eficiente de mercado, en general los pobres salieron favorecidos. Así lo muestra el gráfico 1, que describe la pérdida estimada sufrida por los hogares agrarios observados —juzgada en relación con la distribución contrafáctica de mercado— respecto del consumo inicial. El cuadrante inferior izquierdo muestra más ganancias netas (pérdidas netas) para los pobres.

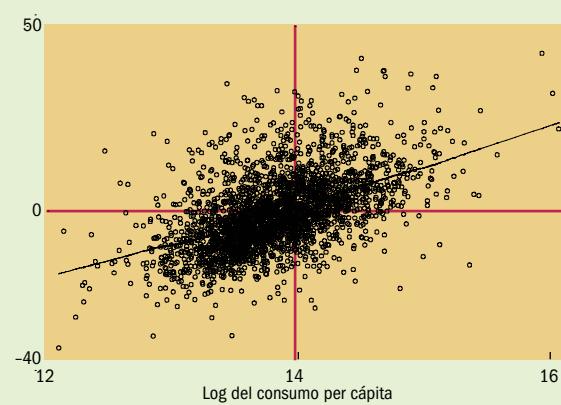
Los resultados indican que las autoridades procuraron proteger a los más pobres y reducir la desigualdad global, a

Gráfico 1

La reforma favoreció a los pobres

Comparadas con una distribución de mercado, las reformas de Vietnam para privatizar los derechos de uso de la tierra favorecieron a los pobres.

(Pérdida porcentual por la distribución real de tierras en relación con una distribución eficiente)



Fuente: Ravallion y van de Walle (2008).

Nota: La línea vertical es la línea de pobreza de las zonas rurales de Vietnam.

expensas del consumo agregado. La solución implicó optar entre equidad y eficiencia, lo que indica que ambos objetivos tenían una valoración positiva. Las observaciones (más informales) y otros datos parecen indicar que en el proceso de descolectivización de China probablemente sucedió lo mismo.

Ganadores y perdedores

En China, una familia rural no puede vender su tierra para financiar una empresa no agraria, o mudarse a la ciudad para trabajar. La tierra no es un activo negociable, sino que es asignado, y en ocasiones reasignado, por la administración local, a veces con intervención de la asamblea local. Existe una preocupación de larga data sobre las posibles ineficiencias del sistema: en particular, si los mejores granjeros obtienen tierra suficiente y si la amenaza de perder los derechos (limitados) sobre la tierra frena la inversión agrícola y reprime el incentivo para el trabajo no agrícola y la iniciativa empresarial.

Por esa razón, el Gobierno de China ha tratado de desalentar la redistribución de tierras. También hay un uso más generalizado de contratos de arrendamiento entre los granjeros; aunque generalmente se trata de acuerdos informales entre amigos y parientes, probablemente han contribuido a hacer más eficiente la distribución de la tierra, a falta de un mercado legal para los derechos de uso.

Vietnam tomó un rumbo diferente al de China. La nueva ley de tierras adoptada en el año 1993 tenía por finalidad promover la libre transacción de los derechos de uso. Sin embargo, esta ley suscitó intensos debates. Algunos observadores opinaban que la reforma permitiría una mayor aproximación a la distribución eficiente, aunque a costa de la equidad. Ante la perspectiva de nuevas diferencias de clases y el resurgimiento de un proletariado rural, se discute la conveniencia de que Vietnam liberalice el mercado de tierras. Esta preocupación, que también se plantea en China, podría considerarse como el principal freno a las reformas orientadas al mercado en materia de leyes de tierras.

En algunos ámbitos se ha sostenido invariablemente que, aun cuando el punto de partida sea igualitario, el mecanismo de mercado generará una desigualdad excesiva. Sin embargo, quizás las mismas características que contribuyeron a garantizar una distribución equitativa en el momento de la descolectivización —como un capital humano relativamente alto y parejo— hayan servido para moderar cualquier desigualdad generada por la economía de mercado emergente. Además, en los resultados incidieron otras reformas de política, como una mayor apertura externa, que crearon nuevas oportunidades de diversificación y crecimiento.

El estudio sobre Vietnam indica que, tras las reformas legales para implantar un mercado de derechos de uso de la tierra, esta fue reasignada en una forma que atenuó las ineficiencias de la distribución administrativa inicial. Los hogares que comenzaron con una cantidad de tierras de cultivo anual inefficientemente baja (alta) tendieron a aumentar (disminuir) sus tenencias a través del tiempo. El ajuste no fue rápido, ya que en total solo un tercio de la brecha proporcional inicial entre la distribución real y la distribución eficiente se eliminó en cinco años, y en algunas regiones siguieron interviniendo

los gobiernos locales. Pero al parecer el mecanismo de mercado comenzó a afianzarse.

El mercado funcionó más rápidamente para algunos tipos de hogares que para otros. En general, el proceso de transición favoreció a quienes al principio tenían tierras demasiado escasas. La velocidad del ajuste también estuvo influida por la ubicación y los shocks demográficos, y el nuevo proceso favoreció a las familias más enraizadas en la comunidad, con mejor educación y más tierras que no fueran de cultivo anual.

¿Perjudicó a los pobres el aumento de la eficiencia logrado al crearse un mercado de tierras? No debería sorprender que se observara una mayor proporción de personas sin tierra. Muchos agricultores indudablemente se beneficiarán con las nuevas oportunidades para usar su riqueza limitada de otras maneras, como el gasto en bienes de consumo duraderos y en viviendas. Pero también puede haber pérdidas de bienestar para quienes anteriormente no poseían tierra, que reciben salarios menores tras la reforma, y para los agricultores que perdieron otros beneficios proporcionados por las cooperativas una vez que estas dejaron de intervenir en la distribución de la tierra.

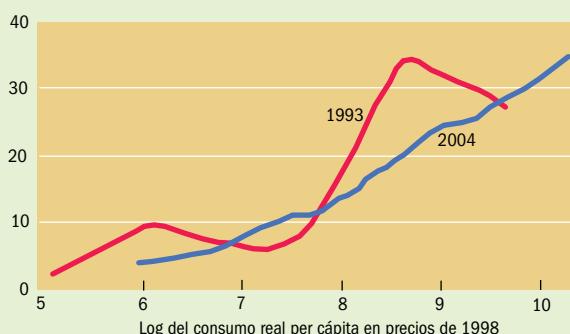
Los datos de encuestas sobre Vietnam —que abarcan una década tras las reformas adoptadas para establecer mercados de derechos de uso— confirman el alza esperada en la tasa de población pobre sin tierra. Análogamente, quienes al inicio eran pobres registraron con el tiempo el mayor ritmo de urbanización. Aun así, después de la reforma la tasa de población sin tierra tiende a ser mayor entre la población rural no pobre de Vietnam en su conjunto, como puede verse en el gráfico 2, que mide la tasa media de los sin tierra contra el consumo per cápita de los hogares en 1993 y en 2004. La tasa aumenta según el nivel de vida. Entre 1993 y 2004 cayó entre los más pobres y también entre los ricos, y aumentó ligeramente entre los ubicados en la mitad de la distribución. Del análisis empírico se desprende que, en general, no son los pobres actuales quienes aprovecharon las nuevas oportunidades para vender (o comprar) tierra y adquirir títulos de dominio, sino los relativamente

Gráfico 2

Transición desde la agricultura

La probabilidad de no poseer tierras es menor entre los más pobres, pero han aumentado los hogares sin tierra en la mitad (densa) de la distribución.

(Hogares sin tierra, porcentaje)



Fuente: Ravallion y van de Walle (2008).

acomodados. El acceso al crédito formal parece haber mejorado en general (y haber desplazado el crédito informal), aunque en mayor grado para las familias más acomodadas. Entre los hogares de igual nivel de pobreza, los sin tierra tienden a recibir menos crédito de fuentes formales, incluidos los programas focalizados contra la pobreza.

Hay escasos indicios de que la creciente tasa de población sin tierra de Vietnam haya menguado los beneficios que trajo a los pobres la distribución relativamente equitativa de los derechos de uso en el momento de la descolectivización. Aun en la región sureña del Delta del Mekong —donde hay signos de diferencias de clases— la pobreza ha disminuido entre los sin tierra, si bien a una tasa menor que entre quienes la poseen. No obstante, no se observa el mismo patrón en el resto del país, donde entre los sin tierra se registran hoy tasas de reducción de la pobreza similares (o aun mayores) que entre los propietarios.

En general, el aumento de la población rural sin tierra parece haber sido un factor positivo en el proceso de reducción de la pobreza en Vietnam, al aprovechar los hogares rurales nuevas oportunidades, particularmente en el mercado laboral. Ello no significa que toda iniciativa para desalentar la tenencia de tierras reducirá la pobreza: una cosa es dar a la gente la oportunidad de vender su tierra para aprovechar oportunidades más ventajosas y otra muy distinta forzar esos cambios obligando a los campesinos a abandonar sus tierras. Las políticas deben centrarse en hacer que el mercado de tierras funcione mejor para los pobres y en adoptar medidas complementarias para acrecentar las oportunidades fuera del ámbito rural, especialmente para los pobres rurales sin tierra, que suelen tener menos acceso al crédito para financiar inversiones en iniciativas no agrícolas.

¿Qué enseñanzas quedan?

Al comienzo de este artículo se señalaron aspectos similares y diferentes entre las reformas agrarias de Vietnam y de China. Es preciso considerar factores históricos y contextuales para comprender las diferencias. Por ejemplo, China tenía una tradición más arraigada de agricultura colectivizada y (a diferencia de Vietnam) en gran medida había logrado dejar atrás la economía basada en el campesinado. Esto por sí solo permitió una transición más rápida en Vietnam.

Aunque esas diferencias entre los dos países tuvieron una influencia importante en las políticas escogidas, China no debería ignorar las enseñanzas de la experiencia de su vecino. La estrategia más radical adoptada por Vietnam de establecer un mercado de tierras no tuvo las consecuencias nefastas que predecían los partidarios del modelo chino de distribución administrativa. A partir de una distribución relativamente equitativa de la tierra, la implantación de un sistema de libre intercambio no desembocó en una situación de zozobra y pobreza para la población rural, aunque (como en toda reforma importante) hay perdedores y ganadores. La experiencia de Vietnam también nos recuerda que el incremento de la eficiencia no se produce de un día para el otro y que puede llevar años concretarlo. Pero cabe esperar que traiga beneficios, incluso para los pobres.

También hay lecciones para los numerosos países en desarrollo que luchan por elevar la producción agrícola tras el espectacular aumento de los precios de los alimentos, que deberán

tener en cuenta las reformas necesarias para garantizar que los agricultores puedan responder a los incentivos del mercado. Las reformas dependerán de cada país, pero a aquellos que aún tienen políticas de tierras como las que Vietnam ha logrado eliminar podría serles útil estudiar su experiencia.

Cabe señalar el papel que cumplió la prioridad evidentemente alta que ambos países dieron a la agricultura y al desarrollo rural en las primeras etapas del proceso de reforma, que benefició rápidamente al segmento más pobre de la sociedad y sentó las bases del éxito de las reformas posteriores. La importancia otorgada al sector también contribuyó a atenuar

No sería posible para las economías pobres predominantemente rurales evitar las medidas fundamentales que China y Vietnam adoptaron para promover activamente el desarrollo agrícola y rural desde las primeras etapas de su proceso de reforma.

las presiones hacia una mayor desigualdad (aunque Vietnam logró evitar ese efecto mejor que China). Sin embargo, muchos países en desarrollo de bajo ingreso primordialmente rurales creen que pueden impulsar sus economías desarrollando rápidamente un sector manufacturero moderno y entonces descuidan el sector agrícola. Esa estrategia ha tenido resultados decepcionantes, especialmente en países con una alta desigualdad inicial en términos de desarrollo de los recursos humanos; de hecho, puede incluso acrecentar la pobreza a través de los métodos de financiamiento (particularmente los altos impuestos a la agricultura) y las distorsiones de precios que requiere.

No sería posible para las economías pobres predominantemente rurales evitar las medidas fundamentales que China y Vietnam adoptaron para promover activamente el desarrollo agrícola y rural desde las primeras etapas de su proceso de reforma. Es este un importante mensaje para los numerosos países de bajo ingreso que hoy desean emular el éxito logrado por aquellos en la lucha contra la pobreza absoluta. ■

Martin Ravallion es Director del Departamento de Investigación del Banco Mundial y Dominique van de Walle es Economista Principal del Grupo de Género de la Red sobre Reducción de la Pobreza y Gestión Económica del Banco Mundial.

Referencias:

- Ravallion, Martin, y Dominique van de Walle, 2008, Land in Transition: Reform and Poverty in Rural Vietnam (*Palgrave Macmillan y Banco Mundial*).
Ravallion, Martin, 2008, “Are There Lessons for Africa from China’s Success Against Poverty?”, *Policy Research Working Paper 4463* (Washington: Banco Mundial).