

**PROYECTO CONJUNTO INDES -- PROGRAMA JAPON
DOCUMENTO DE TRABAJO**

EL PAPEL DEL ESTADO EN LA REDUCCION DE LA POBREZA RURAL

Azizur Rahman Khan

**Series Documentos de Trabajo I-30JP
Washington, D.C.
Octubre 2001**

TABLA DE CONTENIDO

Abstracto.....	5
I. ¿Qué se necesita hacer para reducir la pobreza rural?.....	7
II. El papel del Estado en la reducción de la pobreza rural en algunos países del Este Asiático.....	10
<i>Reforma agraria.....</i>	<i>11</i>
<i>Políticas complementarias para incrementar la productividad y el ingreso de los pobres del medio rural.....</i>	<i>14</i>
<i>Más amplias políticas de desarrollo para un rápido crecimiento intensivo en trabajo.....</i>	<i>15</i>
III. Lecciones acerca del papel apropiado del Estado y otros grupos de involucrados en la reducción de la pobreza rural.....	16
Bibliografía.....	21

ABSTRACTO

Este trabajo intenta determinar el balance óptimo que debía existir entre el papel del Estado y otros actores —ONG, la sociedad civil y el sector privado— en la reducción de la pobreza en los países subdesarrollados contemporáneos. Empieza por identificar los principales elementos de una estrategia integral para la reducción de la pobreza rural. Después considera como esos elementos estuvieron presentes en la estrategia de desarrollo de los países del Este Asiático en donde se han registrado los casos exitosos más notables en cuanto a reducción de la pobreza rural. El trabajo concluye que la experiencia del Este Asiático sugiere que el Estado juega un papel indispensable en la reducción de la pobreza rural, especialmente promoviendo un acceso más equitativo a la tierra y otros activos; a través de la implementación de políticas e instituciones para fortalecer la productividad y el ingreso de los pobres rurales; y a través de la implementación de políticas integrales de desarrollo, intensivas en fuerza de trabajo y con alto crecimiento. Muestra que, en el desarrollo de esas funciones, el Estado puede tener una colaboración muy útil con otros actores. Este trabajo también concluye que el Estado debía abstenerse de asumir muchas de las funciones que ha asumido en muchos países subdesarrollados contemporáneos; sobre todo aquellas que tienen que ver con transacciones comerciales y con la entrega de insumos y servicios para la producción. Esas funciones se pueden cumplir, de mejor manera, cuando están en manos de otros actores como el sector privado o las ONG.

EL PAPEL DEL ESTADO EN LA REDUCCION DE LA POBREZA RURAL.

Azizur Rahman Khan

Universidad de California, Riverside.

Este artículo considera los roles de los diferentes grupos de involucrados¹ --Gobierno, Organizaciones No Gubernamentales, iniciativa privada y sociedad civil-- en la reducción de la pobreza rural en los países en desarrollo. Enfatiza la combinación apropiada de esfuerzos de los involucrados, mediante la evaluación de las experiencias de algunos casos contemporáneos de reducción de pobreza rural.

La sección I considera los principales componentes de una estrategia para la reducción de la pobreza. La sección II analiza los papeles de los diferentes actores en alguno países del Este Asiático que tuvieron éxito en lograr la más dramática reducción de la pobreza rural en la historia reciente. La sección III identifica la “ventaja comparativa” del Estado y de otros actores, en la instrumentación de distintos componentes de la estrategia para reducir la pobreza rural, al comparar la experiencia exitosa de algunos países del Este Asiático, con las experiencias contemporáneas menos exitosas en otros lados.

I. ¿Que se necesita hacer para reducir la pobreza rural?

Fundamentalmente, la pobreza está más generalizada en las sociedades rurales que en las sociedades urbanas. Las estimaciones del Banco Mundial muestran que para el umbral de la pobreza correspondiente a U.S. \$1.00 dólar per cápita al día, a paridad de poder de compra (PPP), el 75 por ciento de pobres en el mundo estaba viviendo en áreas rurales al final del siglo veinte (1). Las proyecciones del Banco Mundial sugieren que, a pesar del rápido incremento de la población mundial viviendo en áreas urbanas, la proporción de pobres viviendo en áreas rurales continuará siendo 60 por ciento o más para el año 2025 (2). La lucha contra la pobreza debe enfocarse predominantemente en la reducción de la pobreza rural, no solo porque una gran mayoría de los pobres del mundo son rurales sino porque la mayoría de los pobres urbanos son migrantes tratando de escapar de la pobreza rural. Reducir la pobreza rural es, en cierto sentido, superar el problema en su fuente.

Aún cuando el perfil de la pobreza varía entre países y regiones, ahora esta bien establecido que una proporción abrumadora de los pobres del medio rural está formada por pequeños agricultores y asalariados, ambos en actividades agrícolas y no agrícolas rudimentarias, con una porción muy alta de hogares con mujeres como jefes de familia, castas marginadas, minorías étnicas y pueblos desplazados. Para la mayoría de estos grupos humanos el único recurso significativo con que cuentan es su capacidad de

¹ El término inglés “stakeholders”, que aparece en el documento original seis veces, ha sido traducido indistintamente como “grupos de involucrados”, “involucrados” o “actores”, según facilite la lectura en español (N. del T.)

trabajo. Este activo adquiere la forma de trabajo no capacitado y niveles de preparación muy escaso. Una porción significativa de hogares pobres también sufren de escasez de trabajo debido a la combinación de elementos tales como una menor proporción de adultos capacitados para el trabajo, familias numerosas y una alta relación de dependencia.

Para superar la pobreza, los pobres necesitan estar dispuestos a convertir sus recursos laborales en ingresos reales. Esto se podría lograr así: a) aumentando el empleo asalariado; b) incrementando los salarios reales a través de un aumento de la productividad laboral o de la demanda de trabajo; c) fomentando las oportunidades de auto empleo para los trabajadores pobres; d) habilitando a los pobres para mejorar su productividad en el auto empleo y e) mejorando los términos del intercambio de los productos de su auto empleo. Esto, por supuesto, necesita ser complementado con transferencias de ingreso u otras formas de asistencia directa para aquellos hogares que tienen un inadecuado acervo de recursos laborales. Una reducción en las tasas de fertilidad, que conduzca a una reducción de la relación de dependencia, también ayuda a superar la pobreza.

Los elementos principales de una estrategia de desarrollo que promuevan todos los procesos anteriores de reducción de la pobreza podrían ser enfocados como sigue:

1. *Rápido crecimiento, intensivo en trabajo que provea a los pobres de empleo productivo y remunerado.* Esto involucra toda la gama de políticas de desarrollo que son imposibles de resumir en este corto artículo. En primer lugar, una alta tasa de crecimiento necesita ser asegurada mediante la adopción de política detalladas que compatibilicen los incentivos para la acumulación doméstica de capital con la atracción de capital del exterior; políticas para el efectivo emplazamiento de recursos de inversión en actividades socialmente rentables; y la creación de instituciones apropiadas conducentes a lograr el crecimiento y la eficiencia.

En segundo lugar, el crecimiento debe ser acompañado de una alta elasticidad en la creación de empleos. El sistema de incentivos debe promover inversiones con alta intensidad de trabajo. Por ejemplo, debe evitar abaratar artificialmente el capital como sucedió bajo el sistema de industrialización sustitutiva de importaciones.

Las instituciones económicas que inhiben el uso del trabajo deben ser reemplazadas por instituciones que favorezcan el empleo. Por ejemplo, en países con alta concentración de la tenencia de la tierra como Filipinas y Brasil, la intensidad en el uso del trabajo en la agricultura ha sido bajo debido al fenómeno ampliamente observado de la relación inversa entre el tamaño de la granja y la utilización del trabajo por hectárea y la retención, por parte de los grandes terratenientes, de extensiones de tierra de cultivo para propósitos especulativos, lo que resulta en la restricción del empleo y el producto en la agricultura (3). Como consecuencia de esta distorsión de políticas e instituciones, el empleo y los salarios han crecido demasiado lentamente como para permitir una reducción de la pobreza que sea compatible con la tasa de crecimiento económico bajo políticas e instituciones apropiadas. Un sistema de administración de la tierra más

favorable al empleo es necesario para que el crecimiento reduzca considerablemente la pobreza. Un crecimiento que induzca la expansión del empleo en la agricultura y la economía rural tiene un efecto más directo sobre la reducción de la pobreza rural. Pero en el largo plazo, el bienestar de los pobres en el medio rural depende del rápido crecimiento intensivo en empleo de la economía en su conjunto y en una transferencia gradual del trabajo agrícola a actividades no agrícolas (y posiblemente, en menor medida, en una transferencia del trabajo rural al empleo urbano).

2. *Conversión de los pobres en empresarios productivos auto empleados.* En las sociedades rurales de la mayoría de los países en desarrollo, la incidencia de la pobreza es frecuentemente más grande que el promedio de las categorías de pequeños granjeros o auto empleados no granjeros. La superación de la pobreza para estos grupos es más una cuestión de utilización intensiva del trabajo en los hogares mediante un mejor acceso a los activos productivos. La redistribución de la tierra y/o un mejor acceso de los pobres al uso de la tierra bajo acuerdos favorables, de renta/tenencia, es un método poderoso de mejorar el ingreso y el bienestar de los pobres. Otros métodos son la provisión de créditos, infraestructura y servicios públicos a microempresas no agrícolas y otorgar acceso a la educación y capacitación que hace más productivos a los pobres como empresarios. La acción pública dirigida es esencial para la promoción al acceso de los pobres a estos recursos.

3. *Incrementar la productividad de los trabajadores pobres tanto en el empleo asalariado como en el auto empleo.* La política principal para aumentar la productividad de los pobres consiste en dotarlos de mayor capital humano: capacitación, educación y salud. El direccionamiento exitoso de recursos públicos es necesario para compensar las inadecuadas capacidades de los pobres para realizar inversiones privadas en la adquisición de capital humano.

4. *Mejorar los términos de intercambio para los productos de los pobres.* Mejores términos de intercambio para actividades en las que se concentran los pobres, tanto como trabajadores asalariados y microempresarios autoempleados, ayudan a reducir la pobreza. Para esto es esencial mejorar el acceso a la infraestructura, al mercado y a los servicios.

5. Las medidas anteriores deberían proveer a los hogares pobres con acervos adecuados de trabajo para progresar hacia la superación de la pobreza. *Los hogares pobres sin un adecuado acervo de trabajo requerirán de mayor asistencia directa en la forma de transferencias de ingresos.* La habilidad de un país en desarrollo para movilizar recursos hacia la transferencia de ingresos es limitada. *Se necesitan medidas especiales para los hogares con acervos laborales en desventaja* e.j. los hogares con mujeres como jefes de familia y aquellos con trabajo femenino intensivo quienes no puedan competir por los empleos típicos en el mercado laboral.

Mientras los determinantes del declive en la fertilidad no son fácilmente identificables, aparentemente están relacionados a una mejor educación y salud, a la disminución de la mortalidad infantil y a las políticas de reducción de la pobreza delineadas anteriormente. El proceso es favorecido por el fácil acceso de los pobres a los medios anticonceptivos.

II. El papel del Estado en la reducción de la pobreza rural en algunos países del Este Asiático

Los países del Este Asiático, como la República de Corea² y Taiwan, están dentro de los casos contemporáneos más exitosos de reducción de pobreza rural. En muchos sentidos estos casos son similares a la experiencia de Japón en periodos anteriores. En muchos sentidos, ellos implementaron una estrategia que incluyó al menos los cuatro elementos identificados anteriormente.

El principio fue la instrumentación de reformas en la tenencia de la tierra altamente igualitarias que bajaron drásticamente el límite superior de la propiedad de la tierra, expropiaron sustancialmente a los grandes terratenientes y redistribuyeron la tierra entre los desposeídos y los pequeños propietarios. Esto fue complementado por un número de medidas adicionales para apoyar el desarrollo de la agricultura y las actividades económicas rurales: investigación financiada por el gobierno en tecnología mejorada; acceso al crédito, más y mejor infraestructura y mejores términos de intercambio agrícola. La estrategia de desarrollo en conjunto fue exitosa al promover el rápido crecimiento económico favorable al empleo. Esto fue ocasionado por un sistema de promoción directa de industrias valiosas; inversión pública en el desarrollo de infraestructura; la creación de un sistema de incentivos que indujo una alta tasa de ahorro y el direccionamiento a industrias socialmente rentables; y políticas macroeconómicas solventes. Las políticas del mercado laboral indujeron un rápido cambio en la composición del empleo al permitir la transferencia de trabajadores de ocupaciones agrícolas a no-agrícolas con pequeñas diferencias de salarios entre los dos sectores; esto último facilitado mediante la abolición de aquellas intervenciones directas en los mercados de trabajo que creaban grandes diferencias artificiales entre los salarios urbanos y rurales, y evitando la transferencia de fuerza laboral de la agricultura a las actividades secundarias y terciarias mediante practicas restrictivas de empleo en las últimas. Como resultado, el empleo no-agrícola se incrementó aceleradamente ocasionando una rápida reducción en la participación de la agricultura en el empleo total. Una cuantiosa inversión pública en educación rápidamente resultó en alfabetización universal y en un pronunciado incremento en la eficiencia de la fuerza de trabajo. El rápido incremento en el empleo, acompañado por una alza en los salarios reales y un aumento similar en el ingreso per cápita, causó una mayor igualdad en la distribución del ingreso y una reducción pronunciada en la incidencia de la pobreza tanto en áreas rurales como urbanas. Una rápida transición demográfica facilitó aún más el proceso (4).

En la instrumentación de ésta estrategia, el Estado tuvo un papel distintivo, diferente del papel que el mismo tenía en otras partes del mundo en desarrollo. La breve mirada que sigue sobre el papel del Estado en la instrumentación de diferentes componentes de la estrategia para el desarrollo rural y la reducción de la pobreza, expone las principales diferencias entre estos países y el resto de los países en desarrollo.

² En adelante, el autor se refiere a la República de Corea como Corea simplemente (N. del T.)

Reforma agraria

La instrumentación de una reforma agraria completa mediante la transformación de una muy desigual distribución de la propiedad en una altamente igualitaria propiedad campesina, con acceso universal a la tierra, se destaca como el elemento definitivo que distingue la experiencia de estos países (así como de Japón y otros pocos países del Este Asiático que se mencionarán más adelante), de aquellos del resto del mundo en desarrollo. Ello constituyó el ímpetu inicial de un crecimiento igualitario de la economía rural y también creó las bases del subsecuente crecimiento de la economía al expandir el tamaño del mercado, ya que acrecentó tanto la habilidad y el incentivo de los agricultores para ahorrar e invertir a altas tasas y promovió un incremento estable en la productividad que permitió liberar una parte de la fuerza laboral rural para emplearse en industrias y servicios de rápido crecimiento. Las características de las reformas agrarias en el Este Asiático y los principales determinantes de su éxito puede resumirse como sigue: (5)

1. Cada uno de los países sufría de una extrema escasez de tierra, lo que era frecuentemente considerado en otras partes como una razón para que la reforma agraria fuera inviable debido a la falta relativa del recurso a distribuir. Estos países reconocieron que la desigual titulación de tan escaso factor actuaba especialmente en detrimento de la equidad y la reducción de la pobreza, debido a su alta participación en un mercado desregulado. Por tanto, veían la escasez de la tierra como un argumento para la remoción, no la perpetuación, de la desigualdad en su distribución. Adoptaron un bajo techo en la propiedad de la tierra; la más alta posesión permisible era menor a 2.5 veces el promedio de tierra por hogar.
2. La redistribución fue grandemente facilitada por el beneficio inesperado que recibió el Estado, equivalente al 20% del total de la tierra cultivable; tierra que había sido abandonada por sus anteriores propietarios japoneses. Esto creó una fuerte base para una redistribución de tierra, antes de recurrir a la adquisición obligatoria de la tierra que estaba en manos de propietarios privados. Otro beneficio inesperado que fue fuente de recursos para financiar la reforma agraria, fue la propiedad estatal de empresas industriales abandonadas por anteriores propietarios japoneses, cuyas acciones financiaron hasta un 30% de la compensación dada a los terratenientes en Taiwán. En Corea esta fuente también fue usada para finiquitar los pagos de compensación recibidos por los terratenientes.
3. A pesar de estas dos fuentes extraordinarias de recursos de compensación, que juntas sumaron una alta proporción del valor de la distribución total de tierras, las reformas a la estructura de propiedad de la tierra en estos países, no fueron conducidas por el mercado. Hubo un elemento de confiscación sustancial en tanto que los terratenientes recibieron solo 2.5 veces el valor del producto anual de la tierra en el caso de Taiwán y entre 1.5 y 1.8 veces el valor del producto anual en Corea. No hay información disponible confiable respecto al precio de mercado de la tierra- y estos mismos precios habían descendido previamente en Taiwán por la exitosa reforma del sistema de renta de la tierra –pero es justo sugerir que la confiscación representó al menos dos terceras partes del valor de la

tierra que los terratenientes podían haber recibido si las reformas hubiesen sido conducidas por mecanismos de mercado.

4. La instrumentación de tal redistribución confiscatoria de tierra, requirió de una gran decisión política, que es un elemento frecuentemente citado como el principal obstáculo para las reformas agrarias en otros países. En cada uno de los casos que estamos revisando, los ímpetus en pro de la reforma agraria vinieron de un gobierno que era autónomo de los intereses creados, incluyendo los intereses de los terratenientes. Taiwán era gobernado y ocupado por el Guomindang que no tenía ninguna asociación o compromiso con la aristocracia terrateniente. Más aún, apenas habían aprendido la lección de su derrota por los comunistas en el continente, por lo que fue muy importante crear un apoyo amplio entre la población para lograr establecer medidas redistributivas como la reforma agraria. En Corea la reforma fue apuntalada por el Gobierno Militar de los Estados Unidos (USAMGIK por sus siglas en inglés), que era completamente autónomo de la aristocracia terrateniente. La amenaza del Norte era probablemente un ímpetu adicional para el Gobierno Coreano que llegó al poder en 1948. Estas circunstancias especiales explican el por qué no había problema de decisión política para instrumentar reformas que afectaran a los terratenientes.

5. En ambos casos, hubo reformas en la tenencia de la tierra que fueron implementadas como preludeo a la redistribución de tierras. El resultado de las reformas a la tenencia de la tierra fue muy diferente en los dos países. En Taiwán, esas reformas fueron aparentemente exitosas; llevaron a una reducción en la renta y en el valor de la tierra, lo que vino a ayudar a la adquisición de tierra a bajos precios. En Corea, estas reformas no fueron exitosas. Llevaron a resultados perversos en detrimento de los poseedores. La diferencia aparentemente se debió a la presencia de organizaciones de base en Taiwan y su ausencia en Corea.

6. La instrumentación exitosa de medidas de asignación y administración de activos por debajo de sus precios de mercado, evitando la corrupción y el soborno, fue posible debido a la extensa organización rural en la que el gobierno pudo apoyarse. En Corea, la falta de organización durante la fase de reforma en la tenencia de la tierra bajo los auspicios del USAMGIK, cuya jurisdicción sobre la sociedad rural era muy limitada, fue remediada por la creación de una red extensiva de comités tripartitas de tierra.

7. En el caso de Corea, está ampliamente documentado que una característica especial de la sociedad rural anterior a la reforma –a saber, la distribución igualitaria de grandes propiedades de tierra operativa- ayudó a la redistribución en la tierra de manera significativa. El proceso esencialmente representó una transferencia de títulos de tierra de los terratenientes (predominantemente no cultivadores) a los productores agrícolas reales (tenedores). Hay alguna razón para creer que éste también fue el caso de Taiwán y Japón. En todos los casos de redistribución del Este Asiático el proceso estuvo relativamente libre de revueltas sociales. Los agricultores auténticos no fueron desplazados. La administración de la tierra y las granjas fue llevada a cabo por agricultores experimentados cuyos incentivos fueron impulsados mediante la adquisición de derechos de propiedad. Esta característica del Este Asiático, de tierra rentada a los productores

directos, en parcelas iguales, está ausente en las sociedades de la pre-reforma agraria en otros lados. ej., el Sudeste Asiático. Una explicación completa de este fenómeno debe ser buscada en la historia económica, social y política de la región. Sin embargo, parece probable que factores agro-climáticos jugaron un papel importante en esto. Precipitaciones estables de lluvia y la extrema escasez de tierra, dieron poca importancia al trabajo animal en la agricultura del Este Asiático. Esto hizo que los hogares que no tenían animales de carga, fueran elegibles para recibir tierra, resultando en una distribución de la tierra en posesión altamente igualitaria. Esta característica peculiar de la agricultura del Este Asiático parece haber sido otro factor especial que suavizó el proceso de reforma de la tierra.

China y Vietnam también expropiaron a los terratenientes después del derrocamiento revolucionario del sistema agrario feudal. Inicialmente la tierra fue redistribuida entre los hogares agrícolas para crear un sistema agrario igualitario de campesinos. Esto fue, sin embargo, rápidamente abolido en favor de la colectivización de la agricultura. Después de décadas de lucha sin éxito para crear una nueva agricultura eficiente bajo instituciones colectivas, estos países reinstauraron una distribución igualitaria de tierra entre hogares individuales que recreó el sistema de agricultura campesina. El resultado final de las experiencias China y Vietnamita parece ser notoriamente similar a la experiencia Taiwanesa y Coreana en tanto que ambas vertientes crearon una agricultura campesina privada igualitaria. En Taiwán y Corea, el costo financiero de la transferencia de tierra fue manejable mediante una combinación de los beneficios adicionales que otorgaba el abandono de tierra y activos por parte de sus anteriores propietarios japoneses, así como la imposición de precios confiscatorios, verdaderamente deprimidos, sobre la tierra en poder de los terratenientes. En el caso Chino y Vietnamita el costo financiero de la transferencia de tierra fue eliminado por la expropiación absoluta que se hizo a los terratenientes. La decisión política de este “cambio” tan radical, fue proporcionada por el ejército de ocupación en el primer caso y por el derrocamiento revolucionario del feudalismo en el segundo.

La gran diferencia entre ambos modelos es que China y Vietnam interrumpieron su reforma agraria inicial, por una larga desviación por el camino colectivista, antes de regresar a la agricultura campesina individual. En retrospectiva, es claro que dicha desviación fue un desperdicio. Todo indica que estos países hubieran podido evitar largos periodos de lento crecimiento y persistencia de la pobreza y desastres periódicos dando permanencia a sus reformas agrarias iniciales y completando el desarrollo de la agricultura campesina igualitaria mediante sistemas de incentivos apropiados y acceso a los servicios e insumos. La experiencia también ha contradicho el miedo expresado por los socialistas visionarios como Mao en el sentido de que la agricultura privada posterior a la reforma llevaría a la polarización y baja productividad.

Sin embargo, se necesita reconocer que la agricultura campesina no podía tener éxito dentro del marco general de planeación central que estos países adoptaron. Los precios irracionales, los controles burocráticos sobre la distribución de insumos y servicios y las políticas arbitrarias de acopio que caracterizaron la planeación económica en estos países eran incompatibles con el desarrollo de unidades agrícolas individuales de propiedad

campesina igualitaria. El rechazo de la reforma agraria en favor de la agricultura colectiva no era una acción incoherente. De la misma manera la agricultura campesina individual podría ser un medio exitoso para el desarrollo solo si estos países fueran capaces de diseñar una economía descentralizada y orientada al mercado.

El regreso a la agricultura campesina igualitaria en China trajo consigo un periodo de reducción de la pobreza rural extremadamente rápido. La tasa de reducción de la pobreza rural se frenó en la segunda mitad de 1980 cuando las políticas complementarias de desarrollo rural -ej., mejores términos de intercambio para la agricultura, una alta tasa de inversión en la agricultura e inversión pública en la educación rural- fueron debilitadas o revertidas (6). En Vietnam las políticas complementarias aún tienen que ser puestas en su lugar, a pesar de que los beneficios de la reforma agraria han sido claramente reflejados en el desempeño de la economía rural. (7)

Políticas complementarias para incrementar la productividad y el ingreso de los pobres del medio rural

En los casos exitosos del Este Asiático, la reforma agraria fue complementada por medidas adicionales para el mejoramiento de la productividad de los pobres, para obtener mejores términos de intercambio para el producto de su trabajo. Para obtener mejores resultados del acceso a la tierra, es necesario tener acceso a factores complementarios: crédito, tecnología e insumos. El papel del Estado en los países del Este asiático exitosos es ilustrado por la experiencia de Taiwán en estas áreas, para las cuales hay documentación disponible. (8) Antes de la reforma agraria, las asociaciones agrícolas y las cooperativas de crédito en Taiwán estaban dominadas por terratenientes y personas no ligadas a la agricultura, cuyo principal propósito era proveer servicios de extensión y obtener arroz. En 1952, el gobierno los reestructuró mediante la consolidación de asociaciones de agricultores de propósitos múltiples, restringidas a servir las necesidades de los agricultores y asegurar el control de los mismos. Sus actividades fueron expandidas para incluir la aceptación de depósitos de ahorro, anticipar créditos y proveer facilidades para adquirir insumos y mercadeo, almacenar y procesar el producto agrícola. Mientras el gobierno fue funcional en delinear la estructura institucional, evitó involucrarse en la operación de estas asociaciones que fueron cooperativas autónomas controladas por los agricultores.

El gobierno también proporcionó recursos para agencias de investigación agrícola. El énfasis fue en la tecnología bioquímica, que incrementa el empleo, y no en la tecnología mecánica que tiende a desplazar el empleo.

La política de precios agrícolas fue usada como un método de tasar modestamente a la agricultura, que tenía que contribuir a la formación de capital nacional debido a su abrumador tamaño en su momento y como una forma de alentar un cambio en el patrón de cultivos, alejándose del arroz y en favor de cultivos de mayor valor, ej. caña de azúcar, maíz, champiñones, espárragos. El gobierno tenía amplia intervención en el mercado en la forma de impuesto predial en especie, sistema de trueque (arroz por fertilizante), y

precios de garantía para inducir un cambio en el patrón de cultivos en la dirección de un uso más intensivo de la tierra y más días de empleo por trabajador.

Dos componentes adicionales de la estrategia que contribuyeron al mejoramiento en el bienestar del pobre rural son los crecientes acervos de capital humano y el mejor acceso a la infraestructura. En ambas áreas, el Estado realizó inversiones sustanciales. El Estado cumplió su función al proveer educación primaria universal, asegurar la alfabetización de adultos y crear un sistema básico de atención médica desde el principio del proceso de desarrollo. También realizó inversiones de gran escala en el desarrollo de infraestructura: transporte y energía eléctrica.

Las políticas fueron ampliamente similares en Corea y China en los primeros años de la reforma, después del regreso a la agricultura campesina igualitaria.

Más amplias políticas de desarrollo para un rápido crecimiento intensivo en trabajo

El objetivo de mejorar el bienestar del pobre del medio rural no puede ser perseguido de manera aislada respecto al desarrollo de los sectores no-agrícolas y urbanos. El desarrollo coordinado de la economía en su conjunto es una precondition para el desarrollo de la economía rural y para la eliminación de la pobreza rural. El crecimiento exitoso que reduce la pobreza está caracterizado por una rápida transferencia del trabajo de actividades agrícolas a actividades no agrícolas. Por tanto una estrategia de desarrollo que lleve un rápido crecimiento general de la economía es un elemento esencial en la estrategia de reducción de la pobreza rural.

La experiencia de Corea y Taiwán en acoger dicha estrategia esta a la fecha bien documentada(9). Mientras se adherían a una estrategia que promovía el crecimiento y evitaban distorsiones mayores en la asignación de recursos, el Estado por ningún motivo optó por el laissez-faire (ej. discriminación contra exportaciones en favor de la sustitución de importaciones y contra técnicas intensivas en trabajo y a favor de técnicas intensivas en capital). El crecimiento económico no fue el resultado pasivo de las fuerzas libres de mercado y de la economía global. Más bien fue alimentado por la sombrilla empresarial del Estado que realizó intervenciones razonables en la identificación de industrias socialmente rentables y en el establecimiento de detallados mecanismos para dirigir recurso a esas industrias. Aún más, realizó una inversión de gran escala en el desarrollo de la infraestructura y de los servicios de educación y salud.

Entre aquellas funciones que el Estado frecuentemente desempeñó en otros países en desarrollo, hay ciertas cosas que los Estados en los países del Este Asiático no hicieron. La más importante entre éstas fue evitar la propiedad de empresas productivas en la agricultura e industrias que fueron dejadas al sector privado. Por un gran margen, el Estado también evitó el involucramiento directo en la entrega y mercadeo de productos y servicios. Mientras en otras partes del mundo en desarrollo los insumos para el Estado eran distribuidos y controlados directamente por él mismo, en el Este de Asia éstos fueron dejados a los negocios privados y a las cooperativas operando en un entorno de

mercado. Como se señaló anteriormente, también se evitaron las intervenciones directas para regular los niveles salariales y las condiciones del empleo.

La adopción de medidas redistributivas, ej. Las transferencias de ingresos dirigidas a los pobres, fueron generalmente soslayadas. Mientras el rápido crecimiento en el empleo y los salarios reales redujeron la necesidad de este instrumento, se ha argumentado que los gobiernos de estos países no hicieron una transición a tiempo hacia la instauración de un sistema de protección social, aún después de obtener un nivel de desarrollo relativamente alto. Como consecuencia, la discusión continúa, estos países no tuvieron un sistema de protección para aquellos que fueron temporalmente llevados a la pobreza por la crisis que se desató en 1997.

III. Lecciones acerca del papel apropiado del Estado y otros grupos de involucrados en la reducción de la pobreza rural

El debate contemporáneo sobre las políticas de desarrollo se centra alrededor de visiones opuestas sobre el rol que se le atribuye al Estado en el Este Asiático en la sección precedente. Hay una visión, comúnmente defendida por las mayores agencias internacionales de desarrollo, en el sentido de que existen sustanciales costos asociados con el tipo de papel activista que el Estado tuvo en el Este Asiático. Esta última sección considera este caso en el contexto de cada componente principal de la estrategia de reducción de la pobreza rural identificada anteriormente.

En forma destacada, considera el papel del Estado en la realización de numerosas intervenciones con las fuerzas del mercado y del libre comercio global, en la promoción de actividades específicas, como parte de una estrategia para lograr un rápido crecimiento de la economía que sea intensivo en trabajo. Existe una visión crecientemente dominante en la era de la globalización en el sentido de que esto puede, y usualmente resulta, en un uso ineficiente de recursos. La discusión es como sigue: el Estado está expuesto a cometer errores en la identificación de actividades socialmente redituables, el costo de tales errores puede ser muy grande; es mucho mejor permitir que las libres fuerzas del mercado y del comercio global determinen el patrón de asignación de recursos y de desarrollo económico. La discusión frecuentemente se extiende para sugerir que la inversión en mucha de la infraestructura -energía, comunicaciones y transportes- debiera ser dejada al inversionista privado, respondiendo a las fuerzas del mercado, y los servicios de salud y educación debieran basarse en la recuperación de costos. No está lejos de la verdad describir la anterior como una doctrina de desarrollo que domina el consenso entre las instituciones de Bretton Woods y su más poderoso miembro. La reducción de la pobreza es visualizada como el proceso de rápida expansión del empleo en respuesta al crecimiento alimentado por el libre mercado y el libre comercio.

La evidencia de la experiencia de la historia y desarrollo contemporáneo no provee mucho apoyo a esta doctrina. En la era de la rápida globalización de las últimas dos décadas, todas las regiones en desarrollo del mundo fuera de Asia, han fallado en prevenir el declive en el crecimiento a pesar de la vasta reforma de su sistema de incentivos para promover el libre comercio y el libre mercado. Mientras que el sistema

anterior de incentivos distorsionados era desmantelado, estos no fueron reemplazados por un sistema alternativo de incentivos para el crecimiento. En Asia el crecimiento económico medido por la tasa de incremento en el PIB per cápita, se aceleró durante el periodo de globalización. En el Sudeste Asiático esto se debió a un muy modesto incremento en la tasa de crecimiento del PIB y a una significativa reducción en la tasa de crecimiento de la población.

En China y el Sudeste de Asia (hasta 1997), la aceleración en la tasa de crecimiento del PIB fue más pronunciada. Dos hechos necesitan destacarse acerca de todos estos países asiáticos. Primero, en estos países el Estado no había abdicado en la forma sugerida por los críticos de la estrategia del Este de Asia. Segundo, el crecimiento acelerado en estos países fue muy diferente de la experiencia discutida anteriormente, en tanto que el crecimiento económico ha sido altamente inequitativo en la era de la globalización. En todos estos casos el crecimiento se volvió altamente hostil al empleo en la era de la globalización, debilitando seriamente, por tanto, su impacto sobre la reducción de la pobreza. (10)

En las palabras de Dani Rodrik “la integración global se ha convertido, en todos sentidos, en un sustituto de la estrategia de desarrollo”:(11)..

Esta tendencia es una mala noticia para los pobres del mundo...al enfocarse a la integración internacional, los gobiernos en las naciones pobres han desviado recursos humanos, capacidades administrativas y capital político lejos de sus más urgentes prioridades de desarrollo tales como educación, salud pública, capacidad industrial y cohesión social. Este énfasis también mina las nascentes instituciones democráticas al remover la opción de la estrategia de desarrollo del debate público.

Los mercados mundiales son fuente de tecnología y capital; sería tonto para el mundo en desarrollo no explotar estas oportunidades. Pero la globalización no es un camino corto para el desarrollo. Las estrategias exitosas de crecimiento han requerido siempre una mezcla juiciosa de prácticas importadas con innovaciones institucionales internas. Los diseñadores de políticas necesitan forjar una estrategia de crecimiento interna que descansa en inversionistas domésticos e instituciones domésticas. El aspecto más costoso de la fe integracionista es que desplaza el pensamiento serio y los esfuerzos en las líneas señaladas.

Las políticas de desarrollo combinan reformas favorables al mercado para la integración con la economía global con la promoción sistemática de actividades económicas socialmente redituables a través de la provisión de infraestructura pública, servicios y apoyos direccionados y temporales de tipo más directo. La mera remoción del ineficiente sistema anterior de incentivos para la industrialización sustitutiva de importaciones, en la esperanza que el resto fuese hecho por las fuerzas operando en la economía global, es más o menos un acto de abdicación que caracteriza a muchos de los países en desarrollo hoy en día.

El siguiente asunto importante se relaciona con la reforma agraria auspiciada por el Estado y otros programas para proveer a los pobres con acceso a los activos no-agrarios. El Banco Mundial y otras agencias de desarrollo han estado argumentando que estas reformas “confiscatorias y de confrontación” deberían ser reemplazadas por métodos “favorables al mercado” para redistribuir la tierra, induciendo a grandes terratenientes a vender tierra a los pobres cuya capacidad de adquisición aumenta con la provisión de

crédito. Tales programas están siendo ensayados en Brasil bajo los auspicios del Banco Mundial. A la fecha hay escasa evidencia de éxito de tales políticas en la provisión de acceso a la tierra para grandes grupos de pobres. El pobre raramente posee el poder y los recursos requeridos para tener acceso a tan valioso recurso, como la tierra, a través de transacciones de mercado; el objetivo de que los pobres reciban grandes volúmenes de crédito sustancialmente subsidiado, necesario para tales transacciones, enfrentará abrumadores problemas de fugas en dirección de quienes no son pobres. No hay razón para creer que la intermediación de mercado resultará en un sustancial mejoramiento del acceso de los pobres a la tierra. Si el gobierno no tiene la decisión política necesaria o la independencia para imponer la redistribución sobre los grupos sociales poderosos, entonces la respuesta debe ser buscada en ayudar al gobierno a adquirir tal decisión e independencia. Las agencias de desarrollo internacionales tienen un destacado récord en apoyar a los gobiernos en desarrollo con toneladas de reformas impopulares que los han guiado en ocasiones a su propia caída. ¿Podría existir ahí un caso para la inclusión de redistribución en favor de los pobres en la condicionalidad de las políticas que prestan recursos con fuertes incentivos y posibles sobornos a favor de los grupos sociales poderosos?

Si los métodos confiscatorios y de confrontación son descartados, la alternativa será conducirlo por el mercado con una distribución conciliatoria: adquisición de tierras a grandes terratenientes mediante el pago a precio del mercado y su venta a poseedores y a los sin tierra. ¿Cuáles son las perspectivas de provocar una redistribución mediante este método?

Las implicaciones para una reforma de este tipo pudieran ser ilustradas por Bangladesh, un país con escasez extrema de tierra que cuenta con la información disponible. (12) El decil superior (ej. hogares rurales que representan el 10 % mayor del per cápita de terratenientes) poseen el 47.2 % de la tierra y el decil noveno más alto de propietarios poseen el 20.6 %. La mitad inferior de la población agrupada en términos del per cápita de propietarios de tierra tenía 5.7 % de tierra. Supóngase que el 25% de la tierra total se adquiere del decil superior para distribuirse entre la mitad inferior de los propietarios. Ello aún dejaría a los dos deciles superiores con 43% de tierra. La distribución general aún no sería tan igual como en los casos del Este Asiático.

Aún esta modesta redistribución para los estándares Asiáticos requeriría la adquisición de aproximadamente 2.125 millones de hectáreas de tierra que serían valuadas a \$ 25.5 billones (\$12,000 siendo el precio promedio de mercado aproximadamente). El valor del producto anual neto por hectárea es más o menos de \$700. Un conjunto de términos de transferencia razonables a los receptores de tierra podrían representar un tercio del valor neto pagado en un período de quince años. La renta típica de tierra siendo aproximadamente el 50 % del valor neto, estos términos constituirían una modesta redistribución a los hogares de escasos recursos.

Los beneficios de la reforma agraria del Este Asiático pagaron un precio mucho más pequeño como proporción del producto. Términos menos generosos que estos, difícilmente calificarían como redistribución significativa.

Un esquema de este tipo requeriría un subsidio por hectárea de \$8.500 o un costo total de redistribución sobre los dieciocho billones de dólares. Esto no considera el costo de administrar el programa y asume que los terratenientes renunciarían al interés sobre los pagos diferidos hechos por los campesinos. Aún así esto es el 40% del PIB, 4.5 veces el ingreso anual gubernamental y aproximadamente 9 veces el ingreso anual bruto de capital. Es inconcebible que los recursos internos o internacionales pudieran ser movilizadas para instrumentar tal redistribución en un horizonte de tiempo razonable. El obstáculo principal es la relación tan alta del precio de la tierra respecto al valor anual del producto neto de la tierra, de 17 respecto al 1.5 - 2.5 durante la reforma agraria en Corea y Taiwan. Estos países tuvieron la ventaja de los beneficios adicionales de la propiedad pública, de alrededor del 20 % del total de tierra y una vasta cantidad de activos no agrarios, abandonados por el poder colonial anterior para facilitar el proceso de redistribución.

La falta de recursos financieros no es el único obstáculo para la reforma agraria igualitaria. Pocos de los países en desarrollo contemporáneos tienen la capacidad administrativa para efectuar una transferencia involucrando grandes subsidios sin generar corrupción a gran escala o dar por resultado una apropiación inadecuada de beneficios. ¿Cómo lo hicieron los del Este Asiático? ¿Fue la presión de la ocupación militar? ¿La fuerza o la amenaza de la revolución? ¿La ausencia de intereses creados de larga escala en el caso de las segundas reformas agrarias en China y Vietnam? ¿O la habilidad administrativa de los países en desarrollo se ha erosionado a lo largo del tiempo en tanto que el dominio del mercado, sin un sistema de monitoreo público como contrapeso, ha fortalecido el incentivo de parte de la burocracia de asirse del premio por la escasez?

Aún para programas como el micro crédito para los pobres, el involucramiento del gobierno es absolutamente esencial, un hecho ampliamente demostrado por el muy alardeado Grameen Bank en Bangladesh. No puede operar por los principios del mercado. A pesar de que cobra a los receptores de crédito una tasa de interés que es más del doble la tasa de interés a la cual los grandes empresarios piden prestado de las instituciones formales bancarias, las operaciones de Grameen Bank necesitaban subsidio público sustancial y asistencia extranjera a través de intermediación gubernamental. A pesar de este apoyo y una eficiente organización del programa que ha atraído la aclamación internacional, la identificación de los pobres por el programa en Bangladesh se volvió notoriamente más débil después de los años iniciales (13). Esto es cierto debido al débil acceso de los pobres a la tierra y a los activos físicos, cuya dotación es frecuentemente un determinante del uso eficiente del crédito.

El papel conductor del Estado en dotar a los pobres con capital humano es también indispensable sólo si las externalidades de la inversión en estas actividades son tan grandes que no se puede confiar en el mercado como mecanismo para dar acceso a los pobres a este tipo de activos. La desigualdad en el gasto privado en salud y educación es tan enorme en los países en desarrollo que, sin una distribución compensatoria del gasto público en favor de los pobres, es imposible conferirles los mínimos acervos necesarios para superar la pobreza. (14)

La experiencia del Este de Asia demuestra que en la mayoría de estas áreas el Estado puede desempeñarse mejor en cooperación con otros grupos de involucrados, las ONGs, la sociedad civil y el sector privado. En muchos casos una asociación entre el Estado y otros actores puede resultar en una combinación eficiente de habilidades por parte del Estado para aprovechar externalidades de gran escala y la eficiencia de los otros actores para llevar a cabo transacciones de mercado y organizar el esfuerzo comunitario.

La comparación de la experiencia de Taiwán con la de Corea muestra que la existencia de organizaciones de base en el primer caso, habilitó al gobierno para instrumentar exitosamente la reforma en la tenencia de la tierra que precedió a la reforma agraria; en tanto que la ausencia de organizaciones de base llevaron a una falla de reformas similares en Corea. Estos países hicieron uso extensivo de estas organizaciones en la distribución del crédito, servicios de extensión e insumos.

El ejemplo del Este de Asia claramente demuestra que el Estado debiera permanecer fuera de actividades que involucren transacciones puramente comerciales. Ello incluye la entrega de insumos, crédito y servicios. En la mayor parte del mundo en desarrollo, el Estado se aventuró como empresario en estas áreas. Esto es ilustrado por la experiencia de los países del Sudeste Asiático que recurrieron a controles de precios gubernamentales directos, distribución y entrega de insumos como fertilizantes y agua para irrigación. En estos sistemas, frecuentemente con subsidios sustanciales, el pobre siempre perdió respecto a quienes tienen riqueza y poder. El peligro de la falla gubernamental es mayor en estas áreas. El mercado es el mejor método de distribución de estos insumos y servicios en tanto que la vulnerabilidad de los pobres es atendida con políticas redistributivas directas.

BIBLIOGRAFIA

Amsden, Alice. 1989. *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*, New York: Oxford University Press.

Ghai, Dharam, A:R: Khan, Eddy Lee y Samir Radwan (eds.). 1979. *Agrarian Systems and Rural Development*, London:Macmillan.

Griffin, Keith (ed.). 1998. *Economic Reform in Vietnam*, London: Macmillan.

Griffin, Keith, A:R: Khan y Amy Ickowitz. 2000. *Poverty and Distribution of Land*, Departamento de Economía, Universidad de California Riverside (Cuaderno de Trabajo).

IFAD (Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola). 2001. *Rural Poverty Report 2001: The Challenge of Ending Rural Poverty*, Oxford University Press, New York.

Khan, A:R: y B. Sen. 2001. "Inequality and Its Sources in Bangladesh: 1991/92 a 1995/96", Bangladesh Development Studies, Primavera.

Khan, A.R. y Carl Riskin. 2001. *Inequality and Poverty in China in the Age of Globalization*, Oxford and New York: Oxford University Press.

Kuo, Shirley W.Y., Gustav Ranis and John C.H. Fei. 1981. *Rapid Growth with Improved Distribution in the Republic of China , 1952-79*, Boulder Colorado: Westview Press.

Rahman, Rushidan Islam. 2000. *Poverty Alleviation and Empowerment through Microfinance: Two Decades of Experience in Bangladesh*, Dhaka: Bangladesh Institute of Development Studies.

Thiesenhausen, William C. y Jolyne Melmed-Sanjak. 1990. "Brazil's Agrarian Structure: Changes from 1970 through 1980, World Development, Vol. 18 , No. 3, pp 393-415.

UNDP. 1999. *Globalization with a Human Face, Background Papers*, Vol.II, New York.

Wade, Robert. 1990. *Governing the Market: Economic Theory and the Role of the Government in East Asian Industrialization*, Princeton University Press.

World Bank. 1993. *The East Asian Miracle*, Oxford and New York: Oxford University Press.

NOTAS

-
- 1 IFAD, 2001, Capítulo 2.
 - 2 IFAD, 2001, Capítulo 2.
 - 3 Hay una amplia literatura en el tema. Un estudio empírico reciente que documenta el fenómeno para Brasil es el de William C. Thiesenhusen y Jolyne Melmed-Sanjak, 1990. El trabajo reporta que el empleo por hectárea fue de 9.78 personas mes para granjas de 1-10 hectáreas en tamaño y sólo de 0.7 personas mes para granjas de 50-200 hectáreas y 0.02 personas mes para granjas de 10,000 hectáreas o más.
 - 4 Para un recuento de la historia vea a Eddy Lee, Agricultura Campesina Igualitaria y Desarrollo Rural: El Caso de Corea del Sur” en Ghai et al., 1979; Kuo et al., 1981; y Dipak Mazumdar y Priya Basu, “Políticas Macroeconómicas, Crecimiento y Empleo: La experiencia del Este y el Sudeste Asiático”, en Khan y Muqtada, 1997.
 - 5 Para un recuento más completo de las reformas agrarias en la República de Corea y Taiwan ver, Griffin, K., A.R. Khan y A. Ickowitz, 2000.
 - 6 Ver Khan y Riskin, 2001.
 - 7 Ver A.R. Khan, La Economía Rural de Vietnam: Desempeño y Perspectivas” en Griffin, 1998.
 - 8 Ver Kuo et al., 1981.
 - 9 Estudios de caso clásicos son Amsden, 1989, Wade, 1990 y Banco Mundial, 1993.
 - 10 Para China la evidencia se compila en Khan y Riskin, 2001. Para el Sur de Asia la evidencia se muestra en A.R. Khan, “Globalización y Desarrollo Humano en el Sur de Asia” en UNDP, 1999.
 - 11 Dani Rodrik, “Trading in Illusion”, *Foreign Policy*, Marzo/Abril 2001.
 - 12 Todos los datos de distribución son de la Encuesta de Gasto de Hogares 1995/96. Los datos sobre el valor de la tierra, obtenida de discusiones con expertos, fue provista por Dr. Quazi Shahabuddin, Director de Investigación del Instituto de Estudios del Desarrollo de Bangladesh. El valor de producto neto por hectárea fue obtenido al dividir el valor agregado por toda la producción de cultivos por el área neta cultivada en 1997/98.
 - 13 Ver Rushidan Islam Rahman, 2000.
 - 14 La composición de la desigualdad en el gasto privado entre áreas rurales y urbanas, hombres y mujeres y entre pobres y no pobres representa una enorme disparidad general. Esto es ilustrado por la relación del gasto privado per cápita en la educación en Bangladesh para el decil más rico de hombre urbano respecto al gasto privado per capita en educación para el decil más pobre de mujeres rurales que es de 101! Ver Khan y Sen, 2001.