



Las reuniones tématas de aGter

La gestion territorial en China : retos y coacciones



Peter Ho,

Profesor de la cátedra Economía y Desarrollo de China,
Universidad de Leiden (Países Bajos)
p.p.s.ho@hum.leidenuniv.nl

Sylvie Dideron,

Consultora en desarrollo agrícola en China

Traducción : Ana Román

15 octubre 2010

Campus du Jardin Tropical de Paris René Dumont
Nogent-sur-Marne

[Vidéo #1]

Peter Ho : Hay dos conceptos muy importantes que se deben tener en cuenta. El primero es el concepto de «credibilidad», y el segundo es el de institución «vacía». Estos dos conceptos son completamente opuestos. Se puede decir que las «instituciones creíbles» son aquellas capaces de suscitar un cierto apoyo social y económico que les permita funcionar. Por su parte, las instituciones «vacías» son aquellas que por el contrario suscitan numerosos conflictos sociales, y en este sentido, no son creíbles.

Cuando observan la manera en que el Estado chino aborda la delicada cuestión territorial, pueden constatar que en conjunto se muestra completamente capaz de llevar a cabo con éxito esta difícil transición, y sin generar problemas mayores. Creo que una de las claves para comprender esto es el hecho de que el Estado es capaz de echarse atrás en lugar de imponer a las instituciones su desarrollo.

¿Por qué la tenencia de la tierra es tan importante en el contexto chino? Ante todo, la tierra representa el último vestigio del pasado socialista chino. ¿Por qué? Porque si observan los medios de producción, pueden ver que el trabajo y el capital cada vez están más privatizados, mientras que la tierra permanece fundamentalmente en manos del Estado o de las colectividades locales. De ahora en adelante, la tenencia de la tierra se ha convertido en una fuente de riqueza en la sociedad China, el sector inmobiliario es hoy en día uno de los 10 sectores industriales más rentables de China.

Centrémonos ahora en la teoría. La teoría neoliberal se basa en tres hipótesis: la primera es que la tierra debe ser un bien privado. La segunda es que la propiedad de la tierra debe estar regulada, es decir, definida y protegida por la ley con la ayuda de los títulos y registros. La tercera, que la propiedad territorial debe estar asegurada. Por lo tanto debe ser exclusiva y permitir la exclusión de los demás usuarios con respecto a su utilización o a cualquier otro derecho. Todo esto debe ser además de larga duración. Desde este punto de vista, si el Estado puede proteger a las instituciones al mismo tiempo que su funcionamiento se deja en manos del mercado, entonces, en teoría, un verdadero mercado funcional debería estar en condiciones de desarrollarse.

No obstante, creo al contextualizar esto, nos damos cuenta de que China contradice completamente esta teoría. En primer lugar, en China la tierra no es privada, si no que está en manos del Estado y de las colectividades locales. En segundo lugar, el acceso a la tierra no está formalizado, incluso diría que es completamente informal. De hecho, hoy en día la mayoría de las tierras no están registradas, no existen registros catastrales en China. Finalmente, como han podido ver en la imagen que les mostré al comienzo de la presentación, el acceso a la tenencia de la tierra no está para nada asegurado. ¡Incluso el antiguo ministro de Asuntos Exteriores puede perder sus tierras! Así pues, la tenencia de la tierra está lejos de estar asegurada... Y lo más sorprendente es que China, a pesar de todas sus contradicciones, ha sido capaz de alcanzar un crecimiento del 10% a lo largo de los últimos treinta años.

Una de las claves para entender esto es el concepto de «credibilidad». Dicho de otro modo, ¿cómo puede el Estado crear, reforzar o facilitar el establecimiento de instituciones creíbles? Creo que para poder entender todo esto, primero es necesario entender que la naturaleza en sí de estas instituciones no tiene importancia. Que sean formales o informales, que sean privadas, estatales o colectivas, que estén aseguradas o no, esa no es la cuestión, no es lo que cuenta. Lo que importa es saber si esta institución es «creíble» o no.

La cuestión que nosotros nos planteamos es quién posee las tierras en China. Cuando se plantea esta cuestión en China, si por ejemplo le preguntan un campesino: «¿de quién es esta tierra?», lo más probable es que el campesino le responda que es el pueblo el que posee la

tierra. Si se dirigen al término municipal, que corresponde a otro nivel administrativo, entonces pueden responderles que el municipio es el que representa las colectividades locales, y no el pueblo. Por lo tanto, es el municipio el que posee las tierras. Si pasamos a un nivel todavía más alto, al cantón, y preguntamos a quien pertenecen las tierras, podrán respondernos tranquilamente que el cantón representa al Estado a escala local, y que no se puede considerar propietario de la tierra. Tampoco nos dirán aquí quiénes lo son. Cuántos más niveles remontemos en la escala administrativa, más respuestas diferentes encontraremos.

Lo que es curioso es que en China los campesinos tienen derecho a alquilar sus tierras con el permiso del pueblo. Pueden alquilar las tierras de las que disponen durante 30 años, aunque el pueblo suele recuperar las tierras cada 4 ó 5 años para retribuirlas a otros aldeanos. Y lo que es interesante es que estas retribuciones contaban con el apoyo del 80,6% de la población a finales de los 80. Este apoyo disminuyó ligeramente y pasó al 62% a finales de los 90, pero cuando hice un estudio por todo el país en 2005, pude constatar que esta tasa había aumentado otra vez hasta el 70%. Estas cifras nos indican que la mayor parte de los campesinos defienden una estructuración de los derechos de la propiedad que es completamente insegura.

Veamos lo que ha hecho China durante los últimos treinta años para gestionar el excedente de mano de obra rural provocado por el desarrollo agrícola del país, una mano de obra que vive de la tierra, que sobrevive gracias a ella. Para ilustrar este ejemplo, les propongo una comparación. Aquí tienen la proporción de mano de obra rural en Holanda, un país que exporta ampliamente sus productos agrícolas por el mundo. En los años 30, la mano de obra rural representaba cerca del 80% de la población. En los años 50, cuando Holanda comenzaba su proceso de industrialización, esta proporción descendió al 12%, para encontrarse hoy en día entre el 2 y el 3% de la población holandesa. En China, esta proporción era casi del 90% en los años 30 y hoy en día continúa estando cerca del 50%.

En mi opinión, lo que es interesante es que la estructura de los derechos de propiedad en China, particularmente en el sector agrícola, es la que ha facilitado este movimiento de la mano de obra. Este sistema de alquiler de las tierras agrícolas ha proporcionado las bases necesarias para la consolidación de los medios de subsistencia de los agricultores; como éstos tenían una estabilidad en los ingresos, se produjo una cierta industrialización rural en China. Gracias a esto, el porcentaje de mano de obra rural ha pasado del 80% al 60% entre 1979 y 2004. Esto fue acompañado de un descenso de la pobreza rural del 30% a menos del 3% durante el mismo período. Todo esto ha permitido la diversificación de la agricultura china a largo plazo, y se ha alcanzado sin grandes problemas sociales, políticos o económicos, como sucedió, por ejemplo, en los países del antiguo bloque soviético, que se desmoronó completamente._

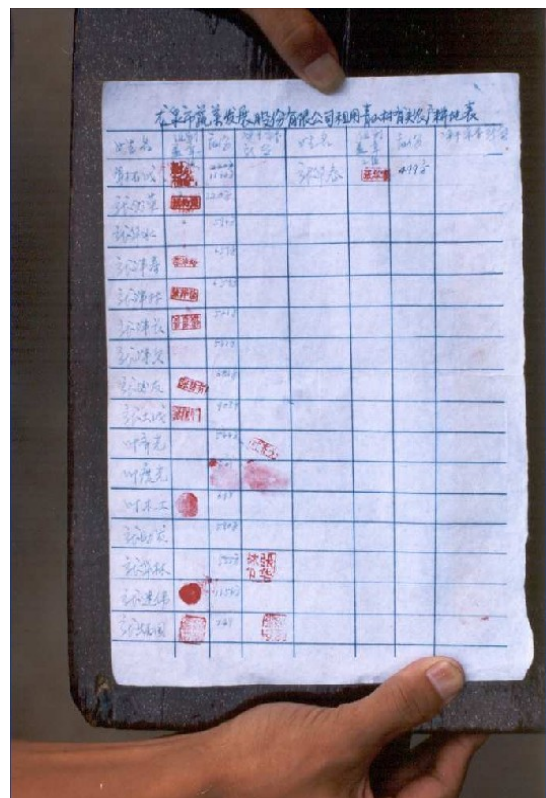
[Pregunta del público] La cuestión es saber cuál es la credibilidad del Estado, que siempre ha tenido el poder sobre las tierras. Por otra parte, ¿cómo puede ser que no haya ningún conflicto? ¿Acaso es porque en China la justicia no permite hacer reivindicaciones o porque no se puede hablar de expropiación, porque para ello es necesario ser propietario?

Aparentemente, existe una especie de contradicción entre mi argumento, que considera que las estructuras institucionales son creíbles y legítimas, y la idea de que de todas formas existen conflictos, cuando yo les digo que no existe ninguna ruptura social de importancia. Éste es el tipo de cosas que les pueden desconcertar.

Creo que la credibilidad por sí misma no significa que no haya conflicto. De hecho, si observan con atención el contexto de China, constatarán que hay muchos conflictos visibles, al mismo tiempo que existen conflictos potenciales mucho más profundos que pueden surgir. A pesar de esto, creo que China, a lo largo de los últimos treinta años, ha sido capaz de llevar

esta transición sin que haya grandes inestabilidades sociales, y en mi opinión, sin duda éste es el mejor indicador... Contrariamente a las expectativas de muchos, China no se ha desmoronado, y de hecho no creo que China fracase, aunque mucha gente continúe pensándolo.

El desarrollo genera muchas externalidades, y por lo tanto, muchos aspectos negativos, que son esencialmente en los que os fijáis: la gente que es trasladada, el problema de los despidos forzados, los problemas medioambientales de China... Indudablemente son aspectos negativos del desarrollo de China, pero si evitamos hacer cualquier juicio moral más allá de esto, creo que si miran las estructuras institucionales de China, en el estado actual de su desarrollo, verán que una gran parte de este crecimiento económico ha sido posible gracias a la especificidad de las estructuras institucionales. Estas estructuras son relativamente precarias, no están privatizadas, y no están protegidas por la ley.



/

[Vidéo #2]

Sylvie Dideron : Cuando se produce la descolectivización en China, todos los medios de producción, incluida la tierra, fueron distribuidos en el seno de las aldeas entre los miembros de los antiguos equipos de producción, es decir, los habitantes de las aldeas. De este modo, todo se distribuyó a las familias en función del número de bocas a alimentar.

Así pues, el cabeza de familia recibió un título territorial, un derecho de uso que era hereditario. La duración de este derecho de uso ha aumentado con el paso del tiempo, y si no me equivoco, hoy en día equivale a unos treinta años en las tierras agrícolas, y todavía es hereditario.

Cuando comenzaron las reformas, se hizo una reserva de tierras en cada pueblo que permitía, según la voluntad local y de forma regular, realquilar las tierras en función de la evolución demográfica: la distribución de estas tierras se reajustaba en función de los decesos, los nacimientos, las mujeres que partían para casarse, los desplazamientos de población, etc. Ahora, esto se acabó.

Si nos fijamos en la tenencia de la tierra agrícola, la propiedad de las tierras pertenece a la «colectividad local», una entidad que no está muy definida, pero que no pertenece Estado, sino a los pueblos. No obstante, según la ley china, todos los demás recursos naturales, como los bosques y las tierras de pasto, son propiedad del Estado.

Hoy en día asistimos a la firma de contratos entre las colectividades locales y los empresarios, particularmente en lugares que habían sido deforestados en el pasado, ya que el Estado, para favorecer la reforestación, ha incitado a los inversores con capacidad de movilizar mano de obra y capital a plantar árboles.

Así pues, el «comité» del pueblo, en el que hay un número de personas elegidas (en cierto modo son los alcaldes del pueblo), ha tomando la iniciativa de firmar contratos con los empresarios que vienen a plantar árboles, aunque legalmente no figure en ninguna parte que ellos representen la colectividad (en la ley territorial, por ejemplo, el término de «colectividad» no está definido). Los contratos firmados son a 20 ó 30 años. Esta tendencia se contradice en parte con el principio de arrendamiento de los derechos de uso de la tierra a las familias y con el principio de remodelación continua de estos derechos.

En octubre de 2008, el decimoséptimo congreso del Partido Comunista Chino hizo una serie de declaraciones que llevaron a muchos extranjeros a pensar que la tierra iba a ser privatizada. Sin embargo, lo que señalaba el Partido Comunista Chino a través del Congreso, era su intención de facilitar la transmisión de los derechos sobre la tenencia de la tierra en las zonas rurales (en las zonas urbanas la situación es diferente), no de cambiar la estructura y la naturaleza de los derechos, es decir, la propiedad de la tierra. Así pues, la propiedad era de la «colectividad local» o del Estado, y los derechos de uso concedidos a particulares tampoco se ponían en duda, pero su traspaso debía facilitarse, sobre todo a través de una nueva posibilidad de subarrendar los derechos de uso a otras personas por medio de contratos de arrendamiento.

En la región de Jiangxi, que se ha convertido en uno de los graneros de China gracias a su importante producción arrocera, he podido observar que la mayoría de las explotaciones familiares productoras de arroz tenían contratos con las grandes empresas industriales de transformación y exportación de arroz. Estas empresas, en su mayoría chinas, controlan toda la cadena de producción, desde el cultivo hasta a la transformación y la exportación. Al mismo tiempo, proporcionan el capital a las pequeñas explotaciones que no disponen de los medios necesarios para invertir ni en el equipamiento, ni en la compra anual de inputs. Por lo

tanto, se produce una especie de concentración de la tierra porque estas relaciones contractuales entre las grandes empresas y los campesinos son de dependencia; en cierto modo los primeros, a través de estos contratos, controlan grandes superficies.

La última forma de organización agrícola de la que quería hablar es la llamada «cooperativa agrícola», cuya formación fomenta el Gobierno chino desde hace unos años. Sobre el terreno, uno se da cuenta de que con frecuencia, estas cooperativas son el resultado de la asociación de varias familias y una persona con gran capacidad de inversión. Juntos organizan una producción a una escala mucho mayor que la que podrían trabajar por separado, que puede ser de cultivo o de ganadería.

En estas «cooperativas», a menudo hay un inversor principal que posee la mayoría de las partes de la cooperativa, mientras que el resto de los miembros son pequeños agricultores. ¿Qué proporcionan éstos a la asociación? La fuerza de trabajo. También permiten la concesión de la ayuda del Estado, el cual, para favorecer la formación de cooperativas, ofrece a los diferentes miembros de la cooperativa ayudas y subvenciones para su establecimiento.

La intención del Gobierno chino es que las explotaciones agrícolas tiendan a ir hacia estructuras de mayor tamaño que se supone que son más productivas; ésta es la hipótesis subyacente. Esto se ve a través de diferentes ejemplos que hemos planteado antes:

1. La ley que favorece el fomento de cooperativas agrícolas.
2. La facilitación de la transmisión de los derechos de uso.

Ante estas evidencias, queda clara la intención de los gobernantes de facilitar la concentración de la tenencia de la tierra. Todo esto se debe situar en un contexto muy general en el que el Gobierno chino tiene como prioridad absoluta el crecimiento económico del país, prioridad que se traduce en políticas fuertes de incitación a la inversión, particularmente a favor inversores que vienen de fuera del sector agrícola.

Michel Merlet (director de aGter) : La presentación de Peter es muy seductora, pero puede inducir a error al dejarnos pensar que no existe la propiedad individual. Tengo la impresión, aunque nunca he viajado a China, de que a lo largo de la historia se ha desarrollado una concepción de los derechos sobre la tierra tan fuerte, que no se había necesitado institucionalizarla. Es decir, que existía un cierto reconocimiento de los derechos de las gentes que ha hecho que la descolectivización se haya producido de este modo y no como en la Unión Soviética.

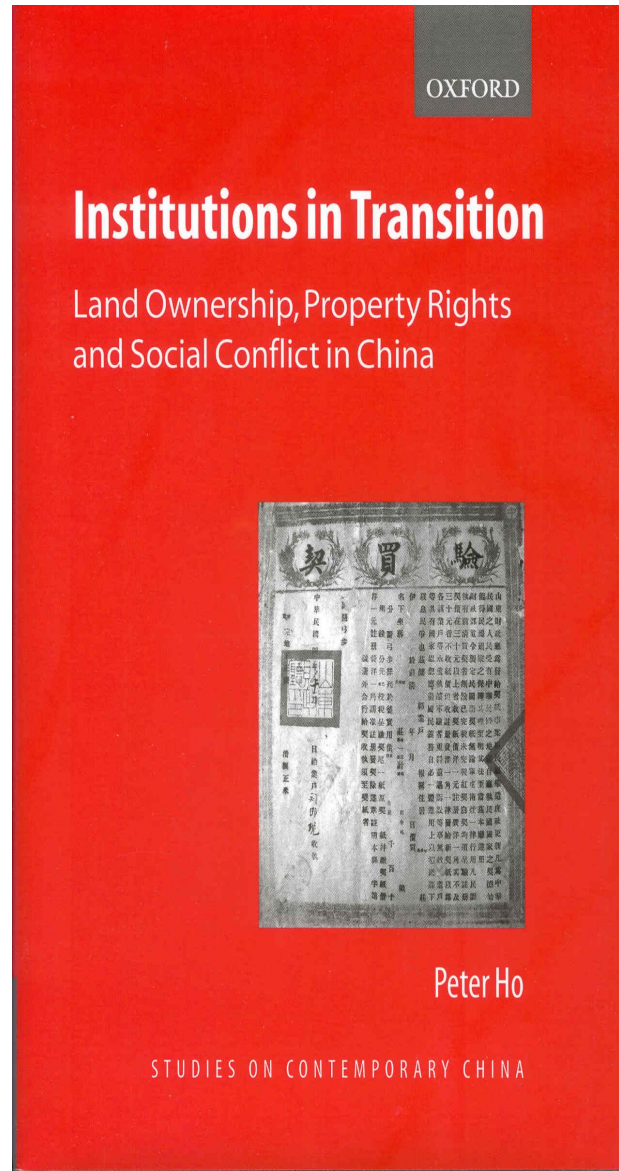
Peter Ho: Creo que la manera que tiene China de gestionar la propiedad en realidad muestra cómo gestionan la credibilidad. La razón por la que China tiene éxito es porque en cierto momento dijo: «muy bien, más vale que seamos prácticos, no hay que seguir los pasos de la Unión Soviética. Tenemos que privatizar, pero hagámoslo progresivamente: respetemos nuestros antecedentes socialistas con respecto a la propiedad colectiva y del Estado, y hagamos algunas privatizaciones de los derechos de uso de las tierras. De este modo, no privatizamos la propiedad, sino el derecho de uso». Esto fue lo que hicieron.

Sin embargo, cuando hicieron esto, la idea era tener derechos de uso asegurados y privados. Lo que descubrieron después de treinta años es que el pueblo continuaba distribuyendo las tierras, y esto no era seguro. El Gobierno se planteó que quizás debían hacerlos seguros y legalizarlos, pero la realidad es que los derechos de uso no estaban asegurados porque los pueblos se enfrentan a una gran superpoblación. Así que si alguna familia perdía a uno de sus miembros, y en otra familia había nacido un bebé, las autoridades del pueblo le quitaban la tierra a la primera familia para dársela a la segunda. De este modo, se ocuparon de que

hubiese un acceso equitativo a la tierra a través de un derecho no formalizado sobre la propiedad. Un derecho informal, pero respaldado por el pueblo, por eso era «creíble».

En cierto momento, el Gobierno se dio cuenta de que ésta era la cuestión, por eso decidió retroceder. Yo creo que esa es la razón por la que esto funciona, porque no hay un Gobierno que diga: «tenemos que privatizar, así que privatizamos y asegurémoslo». No, el Gobierno dijo en su momento: «de acuerdo, manos fuera, dejémoslo como está».

Más información :



45 bis Avenue de la Belle Gabrielle, 94736 Nogent sur Marne, cedex, FRANCE
 Tél: +33(0)1 43 94 72 59, +33 (0)9 62 39 70 48 Email: agter@agter.org



Cette oeuvre est mise à disposition selon les termes de la [Licence Creative Commons Paternité - Pas d'Utilisation Commerciale - Pas de Modification 3.0 Unported](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/).