

DESARROLLO PLANIFICADO EN LA INDIA

SURENDRA J. PATEL *

I. REVISIÓN DE LOS CAMBIOS IMPORTANTES OCURRIDOS ENTRE 1950 Y 1975

JAWAHARLAL NEHRU ocupó un lugar especial en el proceso de independización de la India. En *Whither India?* consideró a principios de los treinta las opciones que se presentaban a la India y delineó someramente el camino que debería recorrerse para completar la independencia. Fue bajo su liderazgo que se adoptó la planificación como instrumento para la transformación económica y social de la India. Su amplia visión dejó huella en los objetivos del desarrollo planificado de la India y ayudó a dar forma al modelo de planificación.

1. *Objetivos Centrales del Modelo de Planificación*

Han pasado treinta años desde la Independencia. Han tenido lugar siete elecciones generales. Se han publicado seis Planes Quinquenales (sin contar los Planes Anuales) que contienen las directivas para alcanzar el progreso en India. Por lo tanto, es adecuado que en el 90º aniversario

* El autor es miembro de la Conferencia de Comercio y Desarrollo de las Naciones Unidas. Las ideas que se expresan aquí son personales y no deben atribuirse a esta organización. Una versión abreviada de este artículo, que revisa los cambios importantes ocurridos desde 1950, se presentó en el Seminario "Jawaharlal Nehru y el desarrollo planificado", organizado por el Jawaharlal Nehru Memorial Fund entre el 11 y el 14 de enero de 1980. En otro artículo, que se publicará más tarde, se delinearán las opciones que se presentan y sus posibles implicaciones para el futuro. (El Editor.)

(Reimpreso de *Mainstream*, Republic Day Number, 1980.)

del nacimiento de Nehru se revise esta rica experiencia para considerar las opciones que se presentan en el futuro.

Deseo comenzar con los principales objetivos del desarrollo planificado en India, objetivos que se explicitaron claramente en el Segundo Plan Quinquenal. Como principal objetivo se proponía el establecimiento de un patrón socialista. Así se establecían cuatro objetivos principales:

- i)* Un aumento considerable del ingreso nacional para elevar el nivel de vida en el país;
- ii)* la industrialización rápida con gran énfasis en el desarrollo de las industrias pesada y básicas;
- iii)* la ampliación de las oportunidades de empleo, y
- iv)* la reducción de las desigualdades en ingresos y riquezas, y una distribución más nivelada del poder económico.

Estos cuatro objetivos están interrelacionados. Su logro contribuiría al establecimiento del patrón socialista. Sería un planteo simplista considerar a cada uno de estos objetivos como si estuvieran enraizados firmemente en el Modelo de planificación. Los tres primeros objetivos son más parte integral del Modelo que el último. Por cierto, el modelo que hemos estado siguiendo considera casi como el objetivo central un aumento en el ingreso nacional. Esto estaría apoyado por una rápida industrialización con gran énfasis en las industrias básicas y pesada. Por otro lado, la preocupación del modelo sobre la expansión de las oportunidades de empleo es circunstancial, y sobre la elevación del nivel de vida, sólo una consecuencia. El cuarto objetivo, en agudo contraste con los otros, no forma parte importante del modelo de planificación. Se incluyó quizá por insistencia de Nehru y por la actitud paciente de los constructores del modelo de planificación.

Es esta asimetría la que ha dominado el desarrollo del Plan de la India en los últimos treinta años. En este artículo se examinan los dos grandes temas que se delinearon previamente: uno, la combinación de los tres primeros

objetivos que tratan básicamente de la elevación del nivel de vida; y dos, el cuarto objetivo sobre la reducción de las desigualdades. Veinticinco años es un largo período para evaluar los resultados de nuestra planificación. En esta época de confusión casi total sobre los objetivos nacionales es realmente crucial aprender de esta experiencia y preparar el terreno para las elecciones que se hagan en el futuro.

Hay dos grupos de preguntas pertinentes al hacer tal evaluación. Para comenzar, ¿cuál ha sido el espectro de nuestros logros económicos? ¿De qué manera se comparan éstos con los de otros países? ¿De qué modo han contribuido a construir una nación en la que tantos han volcado tantos sueños, Nehru el primero entre ellos? El segundo grupo de preguntas se relaciona con el objetivo de la reducción de la desigualdad. ¿En qué medida hemos tenido éxito? ¿Cuáles son nuestros fracasos? ¿Se deben éstos a la interferencia del perverso mundo exterior? ¿Son inherentes al mismo modelo de planificación que hemos adoptado?

Todos éstos son asuntos que se han discutido a través de los años. Pensar que se puede responder terminantemente es pecar de falta de modestia. Sin embargo, es crítico llegar a cierta comprensión del problema, aunque ésta sea débil. Ayudaría tener conciencia sobre si se ha logrado la "cita del destino", ese llamado mágico con el cual Jawaharlal Nehru levantó la bandera de la Independencia. Las respuestas también son relevantes ya que ayudarán a decidir si existen otros caminos a seguir o si podemos continuar en el camino familiar. En este artículo se intenta levantar algunas de estas preguntas, esperando ofrecer un primer bocero de respuestas. Mientras tanto, si provoca debates, seguramente habrá servido con el propósito.

2. Aumento de la Producción Nacional, 1950-1975

Comenzaré con ciertos aspectos que han sido reiterados en cada plan de hitos para nuestro éxito. Nuestra producción nacional aumentó en 2.3 veces desde 1950. Pero, de-

bido al aumento poblacional de cerca del 70% la expansión en ingreso *per capita* real ha sido sólo del orden del 36%.

La formación de capital bruto, un elemento crítico para elevar la producción nacional, se ha elevado de alrededor del 10% del Producto Interno Bruto en 1950 a cerca del 19% en 1976. El nivel de 1950 era casi igual al de los países europeos que se estaban industrializando a mediados del siglo XIX; y el nivel actual no está lejos de aquel de los países desarrollados, con la notable excepción de Japón. El volumen real de capital invertido en la economía en este período ha aumentado cuatro o cinco veces. En realidad, India ha invertido más en su economía en los últimos veinticinco años que lo que podría haberse invertido en los cien años anteriores de gobierno colonial.

Hubo una expansión considerable de la producción agrícola e industrial. La producción ahora es más del doble de lo que era en 1950. La producción de trigo ha aumentado casi en cinco veces. Las existencias de azúcar se han triplicado. El arroz, *bajra*, *jowar* y algodón se han más que duplicado o casi duplicado. Por otro lado, las leguminosas y las principales oleaginosas han declinado según una base *per capita*. La Revolución Verde, que ha sido tanto sobrevaluada como ultracondenada, ha creado actualmente reductos de tan alta productividad por hectárea que la India no tiene por qué mirar más allá de sus fronteras hacia tierras distantes como Japón o Dinamarca para buscar evidencias de alto potencial en el progreso agrícola. En muchos casos los pequeñísimos reductores del período inicial han llegado a ser lo suficientemente grandes como para influir en la producción general. Los problemas de prueba, asimilación, adaptación y difusión del nuevo potencial han llegado a ocupar un lugar central en cuestión de soluciones innovadoras.

Para la industria, la evidencia existente puede considerarse en algunos aspectos hasta sorprendentes. La producción industrial corresponde ahora al cuádruple de la de 1950, y ésta puede ser una subestimación. Se han levan-

tado una serie de nuevas industrias. Una profusión de nuevos proyectos industriales han comenzado a aparecer en nuestro mapa. En comparación con 1950, estamos produciendo tres veces más carbón, cinco veces más hierro colado o hierro en lingotes y acero, siete veces más cemento, unas 17 veces más electricidad, y más de cien veces más de fertilizantes. Hemos desarrollado la producción de herramientas, generadores, químicos pesados, productos farmacéuticos, electrónicos, etc. La India es capaz ahora de fabricar casi cualquier producto industrial, semejante al de los países industrializados desarrollados.

Las cifras en cuanto a empleo son mucho menos claras, en parte porque con la independencia la India ha heredado una carga pesada de desempleo y subempleo, y en parte porque nuestro ritmo de crecimiento económico anual no ha sido particularmente alto. Se han explorado mucho y generalmente de manera saludable, los conceptos y categorías de empleo, subempleo y desempleo. Los esfuerzos heroicos por hacer caber datos inmanejables en categorías fijadas según definiciones variables han dado resultados que son difíciles de proyectar en tendencias a largo plazo. Sin embargo, se puede intentar dar un cuadro impresionista del flujo que acrecienta la fuerza de trabajo y su absorción a lo largo del tiempo. Entre 1950 y 1975, la fuerza de trabajo aumentó, digamos, en 100 millones de personas. ¿Cómo fueron absorbidas? Se pueden señalar cuatro canales para su absorción: 1) unos 10 millones (entre los 14 y los 24 años) o 10% del total, fue enviado a escuelas secundarias, universidades e instituciones de alta enseñanza; 2) un número igual se agregó a aquellos que trabajan en el sector organizado, de modo que el total de empleados llegó a unos 20 millones; 3) la posición exacta en la escena económica del 80% restante no se conoce con ninguna precisión. El borrador revisado del Sexto Plan Quinquenal (página 4, parte I, diciembre de 1979) da un desempleo estimado de 19.5 millones de personas en 1978, incluyendo tanto los que están total como parcialmente desempleados. La carga de desempleo heredada, definida de manera equiva-

lente, no podría haber estado por debajo de los 10 millones en 1950. Entonces, se puede concluir que unos 10 millones de la fuerza de trabajo adicional han engrosado al núcleo de los desempleados —o al de “los condenados de la tierra india”, por usar la significativa frase de Fanon. 4) Todo esto implica que unos 70 millones —o 70% de la suma— fueron “absorbidos” en la economía de alguna manera y en algún lugar. Este último punto puede exagerar la situación; las cifras exactas de absorción pueden ser menores, y las de desempleo, mayores. Cualquiera que sea la realidad, estas cuatro tendencias y la canalización de la fuerza de trabajo en ellas se pueden usar como puntos de referencia para determinar el camino a seguir en política de empleos.

La participación de la industria en el producto nacional total no ha cambiado o se ha modificado sólo marginalmente. Ésta puede ser una imagen engañosa. La agricultura, por ejemplo, declinó por cerca o más de la mitad del producto nacional en 1950 a menos de dos quintos. La participación combinada de la industria y, particularmente, de las actividades relacionadas con la industria (transporte, comercio, banca, seguros, construcción) casi se ha duplicado. Hubo un incremento anual de un 0.2% en su participación durante este período, un grado de transporte estructural que debe ser considerado significativo. Aunque el destino económico de la India depende todavía en gran medida de las variaciones climáticas, como consecuencia se produjo cierta disminución en la dependencia de este factor. En 1949 y antes, el dilema podía causar un desastre nacional, mientras que ahora causa sólo una dislocación económica, si bien algo sería. La eficiencia del rezo para tener buen tiempo puede servir todavía para calmar los ánimos de alguna gente, pero su efectividad para determinar la producción nacional total —si bien aún no su cambio— definitivamente ha disminuido.

De una manera similar pero quizás más pronunciada se ha alterado la estructura de la producción industrial. En 1950, casi tres cuartos de la producción industrial de la

India correspondió a bienes de consumo. En contraste, veinticinco años después, casi dos tercios de ella consistió de productos intermedios (incluyendo minería), bienes de capital e insumos esenciales como electricidad. El perfil industrial de la India se asemeja hoy en día a un hermano gemelo de aquél de los países industrializados desarrollados, aunque no al nivel de su volumen absoluto ni a su nivel *per capita*. Elevar el nivel de producción de casi todos los productos se convertirá en la preocupación principal del futuro, más que la de tratar de lograr modificaciones estructurales internas pronunciadas. De esto se deriva el papel crítico en el futuro de una expansión general de la demanda interna más que de una sustitución de importaciones.

Podemos observar otros indicadores no económicos. Como se vislumbró, el sector público se ha convertido en un importante instrumento para proporcionar servicios sociales al construir la infraestructura y al iniciar nuevas industrias en las cuales el capital privado no se habría aventurado. Su participación en el gasto nacional se ha elevado de un poco más del 5% a 12-14%. Los gastos en desarrollo, proporcionados en dosis homeopáticas bajo la administración colonial, se han duplicado muchas veces en este cuarto de siglo. Los servicios de salud se han ampliado; el número de médicos, hospitales y enfermeras ha aumentado. El suministro de electricidad a las aldeas se ha elevado; la lámpara mágica ha substituido a la titilante lámpara de aceite.

Se ha producido una verdadera explosión educacional. Por supuesto, todavía existe una gran cantidad de adultos analfabetos, especialmente mujeres. Pero la mayoría de la generación joven ha sido enviada a la escuela, y no importa qué inadecuado sea el nivel de educación y cuán alta la tasa de deserción, toda una nueva generación ha crecido aprendiendo la magia de la palabra escrita. El desarrollo de la educación de alto nivel es todavía más elocuente. El ingreso a las universidades e institutos de alta enseñanza ha aumentado 15 veces, de unas 200,000 perso-

nas en el momento de la independencia a más de tres millones actualmente. El engrosamiento lento pero constante de las filas de científicos, investigadores y prácticos del desarrollo y técnicos nos hace ocupar ahora el tercer lugar en el mundo en este renglón, luego de los Estados Unidos y la Unión Soviética.

Todo esto ha sido mencionado en el Quinto Plan Quinquenal en su revisión de logros del Plan precedente. Estos avances nos deberían satisfacer. India, un país principalmente agrícola, ha creado su propia capacidad en las distintas industrias y ha elevado su nivel de calificación técnica y profesional. Pero antes de que nos dejemos llevar por la magnitud de estos logros sería útil quizás mirar más allá de nuestras fronteras y observar lo que otros han hecho.

3. Deterioro de la posición de la India en la economía mundial

El progreso que hemos logrado en el último cuarto de siglo es claramente mucho mayor que el que se verificó en el siglo anterior bajo la administración colonial. Solamente mientras uno de nuestros Planes Quinquenales estuvo vigente el producto nacional aumentó más que en el cuarto de siglo anterior a la Independencia. Sin embargo, esto no nos ayuda a comparar nuestro presente con el pasado, porque si no, de este modo, el progreso que tuvo lugar durante un siglo de administración colonial podría llegar a superar el de cualquiera de los medios milenios de los últimos cuatro mil años de nuestra historia. Por ello, una comparación pertinente debe hacerse con el presente y, a la vez, con el desarrollo que se ha verificado en el mundo contemporáneo. Así quedará demostrado si nuestros logros son únicos o no, y obtendremos por lo menos una noción razonable de nuestro progreso.

Revisemos algunos de los grandes indicadores:

a) *La regresión en la economía mundial.*

Los datos básicos para la comparación de algunos de los indicadores importantes se muestran en las tablas 1 y 2, por lo que no citaré todos los detalles. La única base

Tabla 1

INDICADORES DE LA DINÁMICA DEL DESARROLLO ECONÓMICO MUNDIAL
1950-1975

(Porcentajes anuales de tasas de crecimiento)

<i>Aspecto</i>	<i>India</i>	<i>Tercer Mundo</i>	<i>Mundial</i>
Población	2.2	2.2	1.9
PIB	3.4	5.3	4.8
Per capita PIB	1.3	3.1	2.9
Industria	5.3 <i>a</i>	7.3 <i>ac</i>	5.9 <i>ad</i>
Exportaciones (quantum)	3.2 <i>b</i>	5.2 <i>c</i>	7.0 <i>c</i>
Importaciones (quantum)	4.1 <i>b</i>	5.8 <i>c</i>	6.9 <i>c</i>

FUENTE: Naciones Unidas, *Statistical Yearbook*, diferentes años; y Centre for Monitoring Indian Economy, vol. I, All India, Bombay, octubre de 1976.

a Cubre de 1948 a 1975.

b De 1952 a 1974.

c De 1948 a 1975, excluidos los países socialistas de Europa y Asia.

d Excluidos los países socialistas de Asia.

que hemos mantenido en la economía mundial es nuestra participación en la población mundial, si es que esto puede considerarse motivo de orgullo. En cuanto a todos los otros indicadores importantes, hemos perdido terreno de manera constante, como se puede observar en las tasas comparativas de crecimiento que se resumen en la tabla 1. Desde 1950, por ejemplo, nuestra participación en la producción mundial ha caído del 2.1% a sólo 1.3%. Nuestro ingreso *per capita* en 1950 correspondió a un octavo del promedio mundial, ahora es de una doceava parte. Nuestra participación en la producción industrial mundial estuvo aproximadamente muy por encima del 1% en 1950; ahora ha descendido a un mero 0.8%. Inglaterra se sentía orgullosa

Tabla 2

PARTICIPACIÓN PORCENTUAL DE LA INDIA EN ASPECTOS SELECCIONADOS
EN EL TERCER MUNDO Y EN EL MUNDO: 1950-1975

<i>Aspecto</i>	<i>Mundial</i>		<i>Tercer Mundo</i>	
	1950	1975	1950	1975
Población	14	15	22	21
Exportaciones	2	1	6	3
Importaciones	2	1	7	3
PIB	(2) ^a	1	(10) ^a	6
Producción agrícola	(11) ^{ab}	(10) ^b	(25) ^{ab}	(20) ^b
Producción industrial	(1.2) ^{ab}	(0.8) ^b	(12) ^{ab}	(6) ^b
Trigo	4	7	15	20
Arroz	20	20	23	22
Fertilizantes				
Producción	—	2	—	16
Consumo	—	3	—	14
Energía				
Producción	1	1	9	4
Consumo	1	2	20	9
Electricidad (generada)	1	1	14	12
Acero	1	1	41	12
Cemento	2	2	12	10
Maquinaria	—	1	—	14

Fuentes y notas:

Población, acero y cemento: Naciones Unidas, *Statistical Yearbook*, 1953 y 1977; PIB, exportaciones e importaciones: UNCTAD, *Handbook*, 1977 y 1979; producción agrícola e industrial: calculadas de UNCTAD, "Towards the technological transformation of developing countries", TD/238, y cifras sobre la India derivadas de UNCTAD, *Handbook*, 1977; Trigo y arroz: FAO, *Production Yearbook*, 1960 y 1977, los datos para 1950 son la media para 1948/49-1952/53; maquinaria: National Machine Tool Builders Association (USA), los datos para 1976 están en términos de valor; 1978-79 *Economic Handbook of the Machine Tool Industry*, Mc. Lean, Va., 1978; energía: Naciones Unidas, *World Energy Supplies*, 1950-1974 y 1971-1975, los datos totales sobre energía están en unidades físicas de equivalente al carbón, la electricidad generada en kwh.

^a se refiere a 1960.

^b excluye cualquiera de los países socialistas de Europa y Asia desarrollados o en desarrollo.

a fines del período colonial como para presentarnos como la décima nación industrial más importante del mundo; hoy en día, en el ámbito de la importancia industrial, hemos descendido significativamente en la escala al lugar número

veintidós. Un 2% del comercio mundial estaba en nuestras manos en 1950, ahora éste ha caído a menos del 1%.

b) *Un miembro económico menor del Tercer Mundo*

El declinar de nuestra participación en el Tercer Mundo es aún mayor que con respecto al mundo en su totalidad, y esto es bueno recordarlo. Nos sorprenderemos menos si vemos que no es sólo la fragilidad de nuestro liderazgo político lo que ha producido el eclipse de la India en asuntos internacionales, sino que la raíz de ello es la creciente debilidad de nuestro músculo económico, el afianzamiento de la artritis económica a una edad relativamente temprana de nuestro desarrollo.

Los datos comparativos son desalentadores (ver tabla 2). En lugar de repetirlos señalaré los más importantes. En 1950 produíamos más del 10% del producto nacional bruto del Tercer Mundo; ahora ha bajado al 6%. Un descenso similar ha ocurrido en nuestra participación en la producción industrial en el Tercer Mundo, lo que constituye un comentario poco elogioso sobre el ritmo de nuestro progreso industrial. Aun en el acero, el orgullo del progreso de la India, nuestra participación se ha retraído de casi 40% al mero 12% actual.

Se ha hecho un intento por indicar los niveles comparativos de productividad por sector de actividad económica en India, el Tercer Mundo y los países occidentales (ver tabla 3). Los datos sobre empleo son tan pobres que es necesario advertir sobre la escasa posibilidad de lograr un cuadro preciso. Especialmente es difícil derivar estimaciones sobre la población económicamente activa y su distribución en los distintos sectores. Por lo tanto, las cifras son muy tentativas y necesitan examinarse más. Aun así, la productividad por trabajador en la India está por debajo de la mitad de la de los otros países en desarrollo, y muy por debajo de 1/15 de los de Occidente, no importa qué sector se examine, de modo que es muy difícil enfrentarse a estos datos elegantemente.

Tabla 3

ESTIMACIONES PRELIMINARES SOBRE PRODUCTIVIDAD Y PIB, POR SECTORES, EN INDIA, EL TERCER MUNDO Y LOS PAÍSES DESARROLLADOS DE ECONOMÍA DE MERCADO, 1975(a)

PIB Sectorial									
Total		Per capita de la población total (b)			Per capita de la PEA (b) en cada sector				
		Países desarrollados de economía de mercado	Países en desarrollo (c)	India	Países desarrollados de economía de mercado	Países en desarrollo (c)	India	Países desarrollados de economía de mercado	India
			(billones)						
Agricultura	179	185	32	230	100	54	5,190	430	235
Industria	1,844	337	14	2,320	180	23	14,370	2,370	635
Minería	57	47	1	70	30	2	17,810	9,220	770
Manufacturas	1,154	168	12	1,450	90	20	13,640	1,870	595
— Bienes de consumo (d)	374	81	(4.7)	470	40	(8)	10,600	1,290	495
— Bienes Intermedios (e)	219	40	(2.5)	280	20	(4)	18,720	3,250	1,040
— Bienes de capital (f)	561	47	(4.8)	710	30	(8)	14,960	3,070	580

Construcción	241	(51)	—	130	10	2	50,430	7,270	2,000
Transporte y comunicaciones	290	(54)	39	370	30		12,610	2,650	995
Servicios	2,056	(340)	—	2,590	180	—	—	—	—
Total	4,079	862	85	5,130	460	142	12,290	1,230	430

FUENTES: Basado en UNCTAD, *Towards the technological transformation of Developing countries*, Ginebra, 1979, tabla 10; UNCTAD, *Handbook of International Trade and Development Statistics, Supplement 1977*, (TD/STAT 7), publicación de las Naciones Unidas, núm. E/F 78 II D.1, y Naciones Unidas, *Statistical Yearbook 1977* (ST/ESA/STAT/SER. S/5), publicación de las Naciones Unidas, núm. E/F.78.VII.1.

a Las estimaciones del PIB sectorial se derivaron aplicando al PIB regional (de fuentes de la UNCTAD) el porcentaje estimado de la participación de sectores en cada región. Este último se estimó en base a el peso sectorial usado para la construcción del PIB y los índices de la producción industrial mundial (1970 = 100) hasta 1975, usando los índices sectoriales y subsectoriales. Las cifras relevantes se encuentran en la fuente de las Naciones Unidas ya mencionada. La PEA total y la proporción en la agricultura se tomaron de la FAO, *Production Yearbook*, 1970 y 1977 y la proporción en industria se estimó en base al peso sectorial que se muestra en las tablas de empleo industrial del *Statistical Yearbook* de las Naciones Unidas y las estimaciones hechas por ILO sobre el empleo de industrias manufactureras para ciertos años (ver nota a pie de página 26). La PEA en otros sectores se dedujo residualmente. Debido a lo burdo de estos métodos estimativos, y porque las agrupaciones por país varían ligeramente en las diferentes series, la tabla da sólo órdenes de magnitud muy gruesas.

India: Las estimaciones de empleo sectorial y por lo tanto de productividad tienen que considerarse como órdenes de magnitud aproximadas ya que suponen la extrapolación del censo de 1971, relativamente débil.

b Redondeado a aproximadamente 5 o 10 dólares.

c Sin incluir China y otros países socialistas de Asia.

d Divisiones ISIC 31, 32, 33, 34 y 39.

e Divisiones ISIC 35 y 36.

f Divisiones ISIC 37 y 38.

Tabla 4

INDIA Y CHINA: COMPARACIÓN DE INDICADORES ECONÓMICOS SELECCIONADOS:
1950 A 1975

Aspecto	India		China		China India = 100	
	1950	1978	1950a	1978	1950	1978
<i>Producción Industrial</i>						
Carbón (millones de toneladas)	35b	102	49	618	140	606
Petróleo crudo (millones de toneladas)	35b	102	49	618	140	606
Electricidad (billones de kwh)	(0.3)	11	(0.3)	104	100	946
Hierro colado (millones de toneladas)	6	101	6	257	100	255
Acero (millones de toneladas)	2	10	1	35	50	350
Madera (millones de m³)	2	10	1	32	50	320
Cemento (millones de toneladas)	4c	9d	9	52	225	578
Fertilizante (100,000 toneladas de nutrientes NPK)	3	20	2	65	67	325
Maquinaria (millones de dólares)	(0.2)	27	(0.2)	87	100	322
Generadores de energía (millones kw)	—	122	—	315	—	258
Vehículos (1,000 unidades)	—	—	(0.01)	5	—	—
Tractores (1,000 unidades)	16	94	—	149	—	159
Bicicletas (1,000 unidades)	—	—	—	114	—	—
	114	2,464	45	8,540	40	347
<i>Producción Agrícola</i>						
Cereales (millones de toneladas)	56f	141	139	305	248	216
Caña de azúcar, azúcar de betabel (millones de toneladas)	54f	182	5	24	9	13
Cacahuates, sésamo, nabina (millones de toneladas)	4f	8	3	5	75	63

Té (100,000 toneladas)	11	12	2	10	29	67
Cerdos, al final del año (millón de cabezas)	3f	6	(0.6)	3	20	50
Ovejas y cabras al final del año (millón de cabezas)	4f	9	74	301	1,850	3,344
	86f	111	52	170	61	153
<i>Sector Transportes</i>						
Ferrocarriles (1,000 km)	55	61g	23	50	42	82
Carreteras (1,000 km)	—	395	104	890	—	225
Transporte marítimo interno (1,000 km)	—	—	84	136	—	—
Aviación civil, incluyendo al extranjero (1,000 km)	—	—	7	149	—	—
Transporte de mercadería por ferrocarril (billones de ton/km)	44	152	39	533	89	351
Transportación de mercadería por agua (billones de ton/km)	—	—	10	378	—	—

FUENTES: India — Naciones Unidas, *Statistical Yearbook*, 1953, 1978 N. York, Gobierno de la India, *Statistical Abstract*, 1975, y FAO, *Production Yearbook*, 1960 y 1978, Roma.

China — El State Statistical Bureau como se cita en el "Discurso del camarada Ye Jianying en la reunión de celebración del 30 aniversario de la fundación de la República Popular China, 29 de septiembre de 1979", *Beijing Review*, núm. 40, 5 de octubre de 1979, excepto las cifras sobre maquinaria que vienen del 1978-79 *Economic Handbook of the Machine Tool Industry*.

a Promedio de 1949 y 1952, del que se dan cifras en las fuentes.

b 1951.

c 1951-52.

d 1972-73.

e 1974.

f Promedio para 1948-49 a 1952-53.

g 1974-75.

c) *India y China el más agudo contraste*

Comparar las cifras de ingreso global de India y de China y en realidad de cualquier conjunto de países, no tiene mucho sentido. Los conceptos y la cobertura del fenómeno difieren, y también son diferentes los métodos para medirlo. Además, es mejor no caer en el hábito del economista de referir el bienestar económico de una nación a una cifra que puede recordarse fácilmente, por ejemplo, el ingreso *per capita*, y luego transcribirlo en moneda extranjera corriente. Generalmente se reconocen las fallas de este tipo de intentos, la mayoría de las veces en las notas a pie de página de las revistas académicas.

Los políticos, sin estar conscientes de esta debilidad, despliegan los diferenciales del ingreso *per capita* para impresionar a sus audiencias. Por ello, prefiero comparar la producción en alguna de las principales áreas más que el ingreso. Hasta el momento no es fácil tener acceso a los datos sobre producción en China. Esta deficiencia se ha superado de alguna manera con una afirmación hecha recientemente, en la celebración del treinta aniversario de la fundación de la República Popular China. Así, se pueden mostrar datos comparables sobre la producción industrial y agrícola y sobre el sector transporte India y China (tabla 4).

Es reconfortante recordar que en 1950 de 13 productos industriales (ver tabla 4), China superaba a la India sólo en la producción de carbón y madera. Con la Independencia de la India heredó una estructura industrial que era más fuerte que la de China, devastada por guerras y conflictos civiles. Desde 1950 ambos países han sufrido cambios inmensos. No tiene sentido probar aquí quién tuvo los problemas más graves, pero cualesquiera que sea la naturaleza y grado de estos problemas, el cuadro que ha emergido en el frente de la producción en estos dos países muestra un contraste notable.

Las diferencias de población en los dos países deben

tenerse en cuenta cuando interpretamos estas cifras. En 1978 la población estimada de la India era de 638 millones y la de China 933 millones, es decir, un 46% más que la de India.

Resumiendo, actualmente China supera en producción a la India en:

- más de 5 veces: carbón (6.1), petróleo crudo (9.5); madera (5.8).
- entre 3 y 5 veces: hierro colado (3.5); acero (3.2); cemento (3.3); fertilizantes (3.2), y hasta bicicletas, el transporte del hombre pobre (3.5).
- entre 2 y 3 veces: electricidad (2.6) y una producción estimada de herramientas (2.6).
- China produce además más vehículos, particularmente para el transporte de mercaderías más que de *VIPS*.

En cuanto a la agricultura, China supera a India en producción en todos los renglones (incluyendo cereales, algodón y carne), excepto en oleaginosas, caña de azúcar, té y yute.

En el sector transportes China ha más que doblado su red de ferrocarriles, que todavía es un quinto más pequeña que la de India. A pesar de ello, transportó tres y media veces más de mercaderías globales calculadas en toneladas/kilómetros.

No se debe llegar a conclusiones demasiado drásticas a partir de este tipo de comparación, pero es útil recordar que estos dos grandes países que comenzaron su desarrollo casi al mismo tiempo y a los que muchos vieron como aquéllos con los problemas más duros del desarrollo global, han recorrido caminos muy diferentes en cuanto a resultados medidos en términos de producción. Nuestro ego nacional no tiene por qué sentirse herido cuando recordamos que en producción de carbón China es rival de los Estados Unidos y la Unión Soviética; que en acero y hierro colado sólo es superada por los cuatro grandes (la Unión Soviética, los Estados Unidos, Japón y la República Fede-

ral Alemana), y en cemento sólo por la Unión Soviética, Japón y los Estados Unidos. No es muy reconfortante para nosotros pensar que en 1950 mirábamos hacia atrás para ver dónde se colocaba China en el frente de producción; ahora se ha adelantado tanto en algunos renglones económicos que casi no podemos distinguirla en la distancia.

d) *Algunas reflexiones sobre nuestro desempeño económico*

La seria pérdida de lugar de la India en el mundo, en el Tercer Mundo y en relación a China, descrita en detalle en las páginas precedentes no puede sino conducir a una evaluación sobria de nuestra parte: hemos retrocedido en todos los planos.

En el período de postguerra, la India fue el primer país fuera del campo socialista en preparar un plan quinquenal. Nehru fue el origen de esta iniciativa. Según su manera de ver la planificación ocupaba en la India un lugar clave para alcanzar la transformación económica y un lugar de orgullo en el mundo. Muchos países en desarrollo siguieron nuestro patrón de planificación, sus planes quinquenales casi fueron copias de nuestro modelo y variaron sólo en el tamaño del documento, nombres de lugares y monedas. Nos felicitaron por haber establecido el ritmo en materia de planificación. Los comentarios que recibimos fueron realmente consoladores para una nación que había sufrido por tanto tiempo bajo la dominación colonial. De alguna manera fuimos proyectados al liderazgo del Tercer Mundo a nivel político, y aun en el frente económico. El retroceso en el lugar que ocupamos en el mundo, como se indicó antes, tiene ecos en todos lados que difícilmente pueden desecharse como si sólo fueran expresión de un académico irritado.

Nuestros planes eran muy sofisticados, bien redactados y sus detalles estaban bien articulados; pasaron pruebas de substancialidad y sensibilidad. Pero, cuando los resultados

que se lograron con ellos se comparan pobremente con los otros países, se corre el riesgo de que la sofisticación se convierta en argumento falaz.

Nuestro retroceso en la economía mundial se produjo justamente durante la época de su crecimiento, en el período de postguerra. La tecnología mundial desplegaba un conjunto vasto de nuevas innovaciones e invenciones. Después de las dos guerras mundiales y una gran depresión había una tarea pendiente, un gran trabajo de reparación, la posibilidad de traducir los avances tecnológicos en producción económica. Tanto los países socialistas como los capitalistas progresaban a un ritmo económico jamás experimentado. Nosotros quedamos atrás en esta carrera. Si miramos de cerca al resto de la economía mundial podemos llegar a tener la impresión de ser un país en decadencia más que un país en desarrollo, al menos en términos relativos. Esto no importaría mucho si estuviéramos entre los países de más alto ingreso, pero como estamos en el fondo no podemos observar el progreso de otros con benevolencia.

Ahora esa época de oro de crecimiento ha llegado abruptamente a su fin. El mundo se conmueve con una serie de crisis y hay incertidumbre dondequiera. La confianza en el futuro está en su nivel más bajo desde el período de postguerra. La inflación y el desempleo aumentan junto con el desarrollo de un crecimiento lento o de una recesión super impuestos. El llamado mago —el economista— no puede entender el mundo ni prescribirle una cura, y tampoco los políticos actúan mejor que el economista. Una India débil y en desventaja se enfrenta al espectro de terribles luchas entre países para mantener sus mercados domésticos y capturar las nuevas posibilidades que se den en el exterior. El orden económico mundial está en absoluto desorden. Proteger los pobres avances que hemos hecho requerirá de una percepción clara y de un liderazgo más sensible. Es recomendable que tengamos esta perspectiva en mente antes de poner las computadoras a imprimir los detalles de otro plan.

4. *La búsqueda por reducir la desigualdad de ingresos, riqueza y poder*

Entremos al segundo tema principal de este trabajo. Como se indicó en las primeras páginas el segundo objetivo de importancia de la planificación en India fue: "La reducción de las desigualdades en ingreso y riqueza, y una distribución más igualitaria de poder económico". Ésta es un área en la que casi todo el mundo está de acuerdo en que hemos fracasado.

La evidencia es tan obvia que la mayoría de la gente ha llegado a esta conclusión sin usar estadísticas complicadas. Aun así, revisemos algunos de los puntos importantes:

a) *Cambios en el consumo personal*

Se han recogido muchos datos sobre este problema. *El National Sample Survey* se ha efectuado muchas veces y ahora contamos con información sobre bases decile y frangible para el consumo rural, urbano y nacional. Se sabe mucho más del consumo familiar y se han presentado análisis refinados en términos de coeficientes *Gini*. A pesar de lo frágil de los datos se han hecho intentos por proporcionar un cuadro diacrónico. Algunos opinaron que los pobres se habían vuelto más pobres, mientras que otros han descartado este punto de vista por considerar que se deriva del uso sesgado que radicales de izquierda hacían de las estadísticas. Luego se dedicaron a estudiar los datos y se sorprendieron al redescubrir la inmensa pobreza de esta tierra. Sin embargo, sienten que todavía los datos son insuficientes para demostrar que los pobres son ahora más pobres pero, por otro lado, encuentran pocos elementos para mostrar que de alguna manera se haya progresado seriamente en este sentido. Tanto aquellos pertenecientes a la izquierda como los de la derecha en el espectro político del país se

exasperan frente al ritmo lento de nuestro progreso económico.

Antes de referirme a cualquier dato quiero señalar algo que aparentemente ha sido pasado por alto. Durante los últimos veinticinco años el ingreso *per capita* en India, en términos reales, aumentó sólo en un tercio, es decir, 36% para ser preciso. Sin embargo, en el mismo período los productos que no entraban directamente en la corriente de consumo aumentaron mucho más. Aquí se encuentra la diferencia entre el producto nacional bruto y el consumo personal. Existen ahorros personales, impuestos personales, ganancias corporativas, ahorros corporativos, contribuciones al seguro social, impuestos comerciales indirectos y consumo de capital. Estos elementos en conjunto han subido de un 15% del producto nacional bruto en 1950 a casi el 30% del total. En consecuencia, la cuota de consumo personal ha decaído de un 85% en 1950 a sólo 70-71%. Esto significa que el consumo personal real sobre base *per capita* ha aumentado por no mucho más que el 12-14% en 25 años, o un 0.5% por año.

Por supuesto, es pertinente discutir cómo se ha distribuido este aumento del 12-14% en el consumo real, sin olvidarse de lo pequeño de las cantidades. Aunque no se hubiera producido ningún cambio en la distribución del consumo personal entre varios grupos deciles o fractiles de la población, cada uno de ellos habría incrementado el consumo real en 25 años en no más que un octavo. De modo que si este aumento despreciable hubiera sido distribuido equitativamente habría producido sólo una diferencia marginal al consumo de cada capa de la población.

Aunque no hubiera ninguna evidencia disponible, no se requieren volúmenes de investigación para creer que aquéllos que poseen poder económico o generador de ingresos, o alguna capacidad para tomar decisiones, se asegurarían de que una porción relativamente grande de este bajo aumento permaneciera con ellos más que terminara compartiendo con los más débiles. Hay que imaginar una enorme capacidad de nobles restricciones de los que están me-

jor colocados como para pensar en una distribución equitativa de esta pequeña ganancia.

Los defensores más ardientes de la teoría de crecimiento por goteo deberán aceptar que en India hubo muy poco que gotear. Más aún, el flujo de ingresos está tan controlado en tantos puntos por aquéllos con poder económico que no es difícil ver por qué estas gotas se desvían o se secan en el camino que lleva hacia los sectores más pobres de nuestra población.

b) *Crecimiento de la desigualdad en los ingresos personales*

Cuando consideramos el problema del ingreso personal la historia es muy diferente. El ingreso personal es mayor que el consumo personal. Los ahorros personales, los impuestos personales, las ganancias corporativas, los ahorros corporativos y las contribuciones al seguro social (junto con el pago de intereses y transferencias del gobierno deducidos del consumo personal) deben agregarse al consumo personal para lograr el ingreso personal. Como se señaló anteriormente, el consumo personal *per capita* aumentó sólo en un octavo. Por otro lado los *items* que responden por la diferencia entre consumo e ingreso personal (principalmente ahorros, ganancias e impuestos), han aumentado en términos reales *per capita* en casi tres veces, unas 25 o 30 veces más que la expansión en el consumo personal *per capita*. ¿A quién corresponde esta diferencia entre consumo e ingreso? En otras palabras, ¿quién paga los impuestos personales y los impuestos corporativos, y ahorra el ingreso? Sobre este punto nuestros datos son pobres¹

¹ El hecho mismo de que no contemos con estos datos es un indicador del grado de atención que los altos políticos han dedicado a este problema. ¿Cómo se puede tener como objetivo la reducción de las desigualdades en los ingresos y no haber producido en 30 años ningún procedimiento o estructura institucional, aunque sea para establecer —ni siquiera para solucionar— cuáles son las desigualdades en ingresos? Las elecciones que hacen o no los planificadores revelan en ambos casos sus preferencias reales.

y necesitamos análisis más refinados. Sin embargo, con el tipo de distribución del ingreso que existe en India, la respuesta no es difícil. Es principalmente en el 10% con mayor poder económico de la población india en donde se origina una proporción sumamente elevada de estos ahorros y de donde se recolectan impuestos directos. Este sector abarca unos 60 millones de personas, o 10 a 12 millones de familias. Fueron los ingresos de estas familias los que aumentaron durante los últimos veinticinco años. Los incrementos se ahorraron (y luego se invirtieron ventajosamente) o se pagaron desganadamente (cuando no se pudo evitar) en impuestos directos al gobierno. Por lo tanto, si las estimaciones de ahorros personales e impuestos directos se agregan a los gastos de consumo de este 10% de la población, el cuadro aproximado de la cantidad de ingreso personal recibido por este grupo sería el siguiente:

- 1950: 34% de ingreso personal;
- 1975: 44% de ingreso personal

Para lograr un cuadro más completo de la distribución del producto nacional bruto se deben agregar las estimaciones de impuestos indirectos sobre negocios y consumo de capital; de otro modo puede haber equivocaciones si éstas se asignan al 10% más alto de la clase de ingresos. Así se vería que el 10% de más alto ingreso de la población² ha sido responsable de:

- menos del 40% del producto nacional bruto en 1950, y
- más del 50% del producto nacional bruto en 1975.

² Para comparar, en Brasil la participación del 10% de la población con más alto ingreso en PNB fue del 45% en 1960 y del 54% en 1976. Cf., *Latin America: Economic Report*, vol. VII, núm. 31, 10 de agosto de 1979, p. 248.

Éstos son órdenes de magnitudes. Si se contara con datos mejores la precisión sería mayor, aunque dudo que alternaría el perfil general del cuadro.

He aquí un país que se puso como meta un patrón socialista expresado en los cuatro objetivos del plan modelo con la reducción de desigualdades de ingreso como principal objetivo. Treinta años de esfuerzos han producido en el país un cuadro de distribución de ingresos que, lamentablemente, no difiere del que prevalece en muchos países latinoamericanos. Hasta se puede añadir que estos países tienen algo a su favor: sus líderes nunca llegaron al poder proclamando que su principal objetivo era la reducción de la desigualdad de ingreso. Hay por lo tanto una diferencia clara entre las metas que se han establecido y los resultados que se han alcanzado. Esta asimetría cuestiona tanto nuestra eficiencia como nuestras intenciones.

c) *Concentración de la riqueza y del poder económico*

No hay duda de que en el último cuarto de siglo el gasto público que podía haber incidido en mejorar el nivel de vida de los sectores más pobres de nuestro país ha aumentado significativamente, en especial en salud, facilidades educativas y en la mayoría de la infraestructura necesaria para el desarrollo. Es difícil evaluar en qué medida mejoraron la condición del pueblo. Los comentarios suaves del *Borrador del Plan Quinquenal 1978-1983* sobre este punto son definitivos. Concluye de la siguiente manera: "La mayoría de los beneficios de la infraestructura mejorada ha beneficiado en gran medida a los relativamente opulentos".

Fuera de los gastos para el desarrollo, el sector público también ha aumentado la participación en inversiones. Su participación en la formación de capital bruto en 1950 estaba por debajo de un quinto del total nacional, y no muy por encima del 2% del PNB.

Hacia los setentas subió a más de dos quintos del total

de la formación de capital bruto y a alrededor de 8% del PNB. Su volumen real debe haber aumentado en unas diez veces. En consecuencia, el Estado posee ahora un gran número de empresas en todo el país. Su participación en la propiedad de la riqueza reproducible tangible del país se puede estimar en cerca del 30% del total. Estos datos son bien conocidos actualmente y su peso no puede ser despreciado.

El problema principal es entonces de qué manera la concentración de riqueza, especialmente el capital reproducible, ha sido afectada por el Plan modelo.

Comencemos por el sector rural. *El Estudio sobre Deudas e Inversiones para toda India (1971-1972)*, publicado por el Reserve Bank of India recientemente, ha dado detalles sobre el tema. Llega a la conclusión de que el 20% de las familias rurales con menos de 1,000 Rs. de capital, corresponden a menos del 1% de todo el capital rural. En el otro extremo, 4% de las familias rurales, cada una con 50,000 Rs. o más de capital, poseen más del 30% del total. Nuevamente, las conclusiones del *Borrador del Plan Quinquenal 1978-1983* sobre el impacto de nuestras muy propagandeadas reformas agrarias son reveladoras: "Las medidas para realizar reformas agrarias no han tenido impactos visibles en la distribución de la propiedad rural" (página 21).

Desafortunadamente no estuvieron a mi disposición los resultados sobre familias urbanas mientras escribía este artículo. La información sobre "feudalismo urbano" sería especialmente relevante, ya que es un fenómeno nuevo en tanto que ya se han hecho intentos por debilitar el feudalismo en la agricultura. La concentración de capital urbano en manos privadas ha aumentado bruscamente, pero se puede llegar a tener una impresión de propiedad corporativa. Otra vez, el *Borrador de Plan* antes citado concluye: "Es bien conocido que la concentración de propiedad corporativa ha aumentado en la última década" (página 31).³

³ Existe el peligro de malentender estas afirmaciones. La concentración de propiedad corporativa en el total de toda la propiedad privada bien

El capital de las principales veinte empresas ha aumentado de 2,500 *crores* de rupias en 1969 a 5,400 *crores* de rupias en 1977, es decir se ha más que duplicado.⁴ Entre estas veinte destacan dos: *Tata* y *Birla*. En el momento de la independencia *Tata* tenía un capital de 40 *crores* de rupias, en 1977 de 1,069 *crores* de rupias. *Birla* tenía un capital de 25 *crores* de rupias, y ahora alcanza a los 1,070. Espero que la pequeña diferencia de un *crore* de rupias entre *Tata* y *Birla* no se tome para calcular la superioridad de una sobre la otra.

Sabemos ahora que el 20% de las familias rurales tienen cada una un capital por debajo de las 1,000 rupias. Supongamos que el promedio de cada familia sea de 500 rupias, un indicador poco generoso de su prosperidad. En este caso, unos 100 millones de nuestros ciudadanos en este grupo tendría un capital total de no más de 1,000 *crores* de rupias. De modo que el capital que posee la *Tata* o la *Birla* excede todo el capital de 100 millones de indios, o sea, un sexto de nuestra población. Sin comentarios.

Tan inmensa concentración de riqueza y junto con ella una concentración mucho mayor de poder económico, impone opciones drásticas para nuestro modelo de planificación. La base política de la India con el sufragio universal, da a cada uno de sus ciudadanos en edad de votar la posibilidad de participación democrática igualitaria en las elecciones. En contraste, el grado de desigualdad en poder económico es tan alto como uno a 100 millones. Luego no es sorprendente para nadie que el objetivo por alcanzar un nivel de igualdad haya sido frustrado desde el principio.

puede haber aumentado sin que esto implique al mismo tiempo que también se aplica a su participación en el total nacional. La participación en el sector público, particularmente en las industrias, ha aumentado mucho más rápidamente que aquélla en el sector privado. Por lo tanto, sólo el sector privado constituye ahora una pequeña proporción del activo del país, en comparación con 1950.

⁴ Basado en el *Borrador del Plan Quinquenal (1978-1983)*, vol. 1, p. 7, y en K. Balakrishnan, "Convergence, Communalism and Authoritarianism", en *Mainstream*, XVIII, núm. 14, Nueva Delhi, 1 de diciembre de 1975, p. 7.

5. Conclusión

a) Resumen general

Se pueden recapitular los principales elementos de la discusión anterior. Se han verificado progresos en la India en el último cuarto de siglo, pero el ritmo ha sido obviamente muy lento. Hasta hay algunas evidencias de regresión desde 1965 en este ritmo lento de desarrollo.⁵ La estructura de la producción total —un declinar en la agricultura y crecimiento en la industria— sector relacionado u organizado se ha alterado moderadamente, y el de la industria, sorprendentemente. Los resultados en la expansión del empleo han sido decididamente pobres. Nuestra participación en la producción mundial, la producción industrial y el comercio exterior ha decaído. En contraste, una India colonial podía jactarse de tener un lugar relativo más fuerte en la economía mundial.

El pequeño aumento en el ingreso nacional fue en parte devorado por el crecimiento poblacional, y en parte absorbido por los ahorros y los impuestos crecientes que financiaron inversiones más amplias y gastos del gobierno. El gasto de consumo sobre bases *per capita* aumentó en sólo un octavo en 25 años —una cifra tan baja que uno se pregunta si toda la preocupación por distribuirlo equitativamente vale la pena.

Por otro lado, la distribución del ingreso definitivamente ha empeorado. El 10% de más altos ingresos concentran casi el 44% del ingreso personal en comparación con cerca de un tercio en 1950, y su participación en el PNB es mayor del 50%. La riqueza y el poder económico están aún más concentrados. El capital reproducible poseído por las empresas *Tata* o *Birla* excede todas las posesiones materiales de unos 100 millones de indios. Hay pocos países en desarrollo, incluyendo las dictaduras mili-

⁵ S. L. Setty, "Structural Regression in the Indian Economy since the mid-sixties", *Economic and Political Weekly*, Bombay, febrero de 1978.

tares más descaradas, en las que la distribución del PNB sea más desigual que en India. Pocos países, por otro lado, hablan tanto de reducir las desigualdades como India.

Se pueden citar otros resultados curiosos para aumentar la incomodidad acerca de la eficacia de nuestro modelo de planificación. Contamos con grandes excedentes de alimentos y sin embargo oficialmente se nos dice que 290 millones de indios no tienen una dieta adecuada en calorías. Tenemos cantidades de telas sin vender e hilanderías trabajando a baja capacidad, pero una gran mayoría de nuestra gente está mal vestida. Hay excedentes del comercio exterior que podrían utilizarse para fortalecer el músculo económico del país pero que sin embargo se desvanecen. Tenemos un perfil de profesionalismo muy avanzado pero nuestra gente educada está desempleada o subempleada en el país, deseando migrar al extranjero. Hasta las grandes empresas que construimos a alto costo están trabajando más allá de su capacidad. Con tanta gente mal alimentada, mal vestida, mal alojada y analfabeta, uno comienza a preguntarse si contamos con un modelo de planificación que funcione.

b) *El Plan Modelo y el objetivo de la igualdad económica*

Nuestro plan modelo se basa en el marco cuantitativo de un modelo de consistencia. Describe la economía en términos de un conjunto de relaciones entre diferentes sectores, y en un sentido más débil, su movimiento en el tiempo. El ingreso, el consumo, la inversión y la producción han figurado de manera prominente en estas relaciones. Parece que el lugar de la reducción de las desigualdades ha sido mayormente decorativo. Los documentos de los planes hacen referencia a tal reducción pero ni el modelo mismo ni las directivas para políticas ni la puesta en práctica de decisiones toman en cuenta de manera integrada el logro de este objetivo.

No está fuera de lugar aquí volver a referirse a la manera en que el problema de la reducción de las desigualdades fue expresada en el Segundo Plan Quinquenal,⁶ que le dedicaba una sección especial que el desarrollo económico en el pasado se asociaba a menudo con una creciente desigualdad en el ingreso y la riqueza. Con sabiduría se trataba de prevenir a otros países que comenzaban el proceso de desarrollo en una etapa tardía. Enfatizaba que el problema era tal que merecía la planificación de la asignación de los recursos productivos y de una clase de relaciones con el fin de producir también una reducción en la desigualdad económica y social. Había un total reconocimiento de que el desarrollo en estas líneas "no se ha intentado hasta ahora a escala significativa en condiciones democráticas". Faltaban paralelos históricos, pero debía enfrentarse el problema y esto "requerirá de gran flexibilidad y de experimentación en cuestión de técnica". Sin embargo, haciendo eco de las palabras de Nehru, no había escape. El plan concluía: "Por otro lado, no se debe permitir que las consideraciones para el cambio democrático y ordenado se conviertan en sanciones para las desigualdades existentes o las nuevas".

Después de producirse esta valiente declaración, los técnicos la asumieron como suya. Las únicas medidas que se listaron fueron algunos cambios en los impuestos sobre ingresos, los impuestos a la riqueza, mejorar lo derivado de las obligaciones del estado, tope en los ingresos y la eliminación de las disparidades regionales.⁷

⁶ *El Primer Plan Quinquenal*, un documento impresionante en doble formato de 671 páginas, discute esto marginalmente. Enfatiza la importancia de avance simultáneo hacia la reducción de la concentración del ingreso, por un lado, y el mejoramiento de las condiciones de vida de los pobres, por otro (página 8). Pero, claramente, esto no es nunca un objetivo central. En realidad, el índice de 10 páginas al final de este enorme volumen, que tiene unas 600 entradas, ni siquiera considera necesario mencionar las palabras desigualdad de ingreso y propiedad.

⁷ *El Primer Plan Quinquenal* concluye: "En otras palabras, es mediante la adaptación progresiva del sistema impositivo a lo largo de las líneas que antes se mencionaron, y mediante cambios institucionales que colocan una proporción en aumento de los excedentes de las comunidades directamente en manos de las autoridades públicas que puede producirse una

Como si el significado de estas medidas no fuera claro, el plan establecía "un tope sobre ingresos es, en otras palabras, el producto final de un proceso; no puede ser su comienzo". El cambio en la propiedad de capital generador de ingresos ni siquiera mereció una mención.

Este marco ha continuado guiando el plan modelo. Aun el más reciente *Borrador Revisado del Plan Quinquenal 1978-1983* (diciembre de 1979), que hace alarde de una sección especial sobre justicia distributiva, es un recordatorio sobrio de que nada substancial ha reemplazado hasta el momento la retórica anterior, excepto quizás una mayor franqueza sobre nuestros fracasos. Subraya "algunos fracasos fundamentales" y la necesidad de "reconsiderar la estrategia de desarrollo" para alcanzar las metas más deseadas: empleo, erradicación de la pobreza y la creación de una sociedad más igualitaria" (páginas 7-8). Admite la ineficacia de los impuestos como sola medida para reducir las disparidades en ingresos y propiedad. Luego enfatiza el papel crítico de la incorporación de la estrategia del "sesgo redistributivo" a través de medidas que afectan la distribución existente de capital en tierras agrícolas, propiedades urbanas, bienes raíces y propiedad corporativa (páginas 7-8). Pero luego, cuando comienza a enumerar las medidas específicas (página 8) todo este ejercicio se convierte en un clásico anticlímax con una repetición casi patética de todo lo que ya se ha oído. Enumera por ejemplo:

1. Distribución a "cultivadores sin tierra" de tierras que se declaren excedentes luego de la introducción de los topes;
2. Acceso preferencial a créditos y tasas de interés subsidiadas y diferenciales para insumos agrícolas;
3. Ayuda en cuanto a deudas y créditos de consumo;
4. Un sistema público de distribución de alimentos y productos de consumo esencial a precios razonables;

reducción efectiva en los ingresos y en el poder de consumo que son privilegio de unos pocos" (página 36).

5. Infraestructura y servicios sociales para cubrir necesidades básicas;
6. Planes especiales para los sectores tribales y las castas registradas, y
7. La organización de los pobres para que vigilen el cumplimiento efectivo de las seis medidas enumeradas anteriormente.

Esta "reconsideración" de la estrategia para superar "los fracasos fundamentales" de los últimos veinticinco años es poco más que una pobre copia de lo que ya había listado el Segundo Plan Quinquenal hace más de veinte años. El Borrador del Sexto Plan Modelo obviamente no ha avanzado y menos explorado tímidamente algunas técnicas nuevas y discretas para redistribuir el capital corporativo, urbano y rural. Claramente, la compulsión de no moverse debe ser poderosa. De otra manera, cómo se puede explicar tal silencio sobre medidas diseñadas para influenciar de manera decisiva el flujo de ingresos, la distribución de la producción y la formación y propiedad de capital. El plan modelo, en su sexta encarnación, está atascado justo en donde estaba veinte años atrás cuando comenzamos a oír de estas "metas deseadas" de transformación socialista hacia una sociedad igualitaria. Por simple deferencia a la integridad intelectual, es difícil continuar pretendiendo que con un poco más de crédito, acceso preferencial a los insumos, ayuda con las deudas, alguna distribución pública y mejoramiento en la situación de los tribales se pueda tomar siquiera el primer paso tambaleante hacia la realización del sueño de una reestructuración fundamental de nuestra sociedad esencialmente injusta, deshonesta e inicua.

Trad. SUSANA B. C. DEVALLE

II. REFLEXIONES EN TORNO A POSIBLES

OPCIONES: 1980-2000

El desarrollo planificado en la India se ha centrado alrededor de dos objetivos principales: *a*) elevar el ingreso nacional y *b*) asegurar una distribución más equitativa del ingreso y del poder económico.¹ Los resultados alcanzados en los últimos 30 años —descritos en la primera parte y recapitulados aquí— han sido de carácter diverso: un moderado progreso en lo que se refiere al primer objetivo y un retroceso en cuanto al segundo.

En lo que respecta al primer objetivo, el ingreso nacional se incrementó un 3.4% anual entre 1950 y 1975. Dado que durante este mismo período la población aumentó en un 70%, el ingreso *per capita* sólo se incrementó en un 1.3% anual; al mismo tiempo el consumo individual *per capita* aumentó no más de un 0.50% anual, lo cual refleja los enormes gastos para el desarrollo. Se han producido algunos avances en la estructura de la producción: la parte de la agricultura en el ingreso total ha disminuido y dentro de las industrias los bienes intermedios y de capital han cobrado mayor importancia. Se ha construido una infraestructura económica y se han ampliado rápidamente los servicios sociales, especialmente de salud y educación. El sector público ha llegado a ocupar posiciones estratégicas en varios sectores de la economía, incluyendo las industrias. Pero la tasa de crecimiento económico total ha sido tan baja que ha tenido dos importantes efectos deletéreos: *a*) un deterioro de la posición de la India dentro

¹ Se ha dado una tendencia, especialmente en los círculos internacionales, a considerar que el "crecimiento con justicia distributiva" es una innovación reciente. Se ha intentado presentar esta innovación como una "estrategia alternativa", o sea un enfoque centrado en las necesidades básicas. Es triste pensar que la estrategia combinada de crecimiento económico y de reducción de las desigualdades económicas haya sido el núcleo de los planes quinquenales de la India desde que éstos comenzaron en la década de 1950 e incluso del enfoque, anterior aún, formulado principalmente bajo la influencia de Jawaharlal Nehru.

de la economía mundial y *b*) una ruptura de la cohesión interna, debido a las crecientes desigualdades económicas.

La posición de la India en la economía mundial ha ido deteriorándose constantemente a partir de 1950 debido a la tasa relativamente baja de crecimiento económico. En consecuencia, el puntaje de la India en los indicadores mundiales ha caído a la mitad —de más de un 1.5% a un 0.8% en la producción industrial mundial y de un 2% a sólo el 1% tanto del PNB como del comercio mundial. En lo que se refiere a la producción industrial mundial, la India pasó del décimo lugar en 1950 al vigesimosegundo en 1975.² El retroceso ha sido aún mayor dentro del contexto de los países del Tercer Mundo y es realmente muy sorprendente en relación con la producción de ciertos sectores críticos de China. A pesar de su vasta población, la India se ha convertido en un socio económico joven dentro de la comunidad mundial. Con el recrudecimiento de la guerra fría y debido a las intensas hostilidades de los países vecinos, el debilitamiento del poder económico de la India no puede más que causar una profunda preocupación. El desarrollo futuro de la India tendrá que garantizar que este deterioro de su posición económica sea revertido. De otra manera, su misma seguridad como nación independiente podría verse en peligro.

En segundo lugar, el desarrollo planificado de los últimos 30 años no ha logrado hacer un impacto notable sobre la pobreza que predomina en vastos sectores de la población. Si miramos el mundo a nuestro alrededor, es evidente que la pobreza en nuestro país tiene un sello

² La posición de los países respecto de la producción industrial mundial se determina de acuerdo con cálculos aproximativos; éstos deben ser usados cautelosamente y sólo con fines ilustrativos. Los países que estarían por encima de la India, basándonos en la parte que ocupa su producción industrial (incluyendo minerales) en el PIB, son (en orden de importancia relativa): Estados Unidos, Unión Soviética, Japón, Polonia, Italia, República Democrática Alemana, Canadá, Checoslovaquia, España, Irán, Países Bajos, Australia, Brasil, México, Suecia, Argentina, Bélgica, Suiza y finalmente la India.

No hay estimaciones para el valor de la producción industrial de China, pero con toda seguridad debe encontrarse por encima de la India.

característicamente indio. Aun en los países más pobres, la pobreza no es tan común ni está tan generalizada. Los pobres de la India son los más pobres del mundo. Los niveles de consumo de la quinta parte de menores ingresos de la población apenas sobrepasan el 5% del PNB y los de la quinta parte inmediatamente superior no alcanzan el 9%. De esta manera, el 40% de la población del país, o sea aproximadamente 300 millones de personas, consumen en total sólo un 14% del PNB. Esta pobreza generalizada ha sido aceptada por los acomodados con una vergonzosa insensibilidad y es una fuente constante de inseguridad, tensión e inestabilidad para el país —factores todos que constituyen a debilitar su cohesión interna. Estas debilidades internas dejan a la India expuesta a las aventuras e intervenciones del mundo, cada vez más hostil, que la rodea. El enfoque total de este ensayo se basa en la creencia de que el objetivo central del desarrollo planificado futuro o, en realidad, el marco total de las políticas de la nación deberá ser evitar previsoriamente que estos dos males gemelos se combinen.

Es especialmente sorprendente que la India haya fracasado en su tarea de reducir la desigualdad en el ingreso y la concentración del poder económico. Los diferentes planes prácticamente no han tenido ningún efecto sobre la generación del ingreso, tarea que fue dejada para las fuerzas de mercado. El mercado favoreció a aquéllos que o bien poseían activos productivos o bien ejercían alguna autoridad como para influir en la distribución del ingreso. En consecuencia —la desigualdad de ingreso es ahora mayor que en los albores de la independencia— la parte del 10% de mayores ingresos dentro del PNB ha aumentado del 40% en 1950 a más del 50% en 1975. Esto ha acelerado la concentración de la riqueza en manos de particulares.

I. La discontinuidad en la planificación y el consenso nacional a partir de mediados de la década de 1960

Sería una supersimplificación sugerir que se ha aplicado un plan modelo uniforme a partir de 1950. En realidad, durante los tres primeros planes existió una cierta uniformidad. Pero esto terminó a mediados de la década de 1960, coincidiendo con la muerte de Jawaharlal Nehru. Desde entonces, el plan modelo, y especialmente su aplicación, se ha enfrentado con serias dificultades. Luego del tercer plan, existió un abortado cuarto plan, un quinto plan que fue interrumpido y un sexto plan que nació muerto. Entre cada uno de ellos, hubo planes anuales y planes rotativos. De esta manera, la discontinuidad y la falta de dirección clara que se hicieron presentes a partir de mediados de la década de 1960 indican que, a pesar de que no se ha abandonado del todo la planificación como instrumento para producir el cambio económico, ésta ha perdido su propósito central, su claridad de dirección y una mano segura que guíe su puesta en práctica. Por supuesto, a menudo se publican documentos de planificación, pero la fe de la nación en la planificación en tanto que instrumento eficaz para producir la transformación de la sociedad prácticamente se ha desvanecido.

La discontinuidad en la planificación a partir de mediados de la década de 1960 estuvo relacionada con los cambios que se dieron durante la búsqueda de un nuevo equilibrio del poder político, de un consenso nacional. Los tres primeros planes, cada uno seguido de una elección nacional, sirvieron como manifiestos para las elecciones. Y cada una de las tres elecciones, dirigidas por Jawaharlal Nehru, posibilitaron la vuelta al poder del Partido del Congreso, con el 70 o 75% de las bancas del Parlamento. Desde entonces, la mayoría del Partido del Congreso dentro del Parlamento cayó abruptamente en 1967 (a 283 bancas, o sea 54% del total) se recobró en 1971 hasta alcanzar el 68% (en respuesta al llamado a *Garibi Hatao*),

descendió drásticamente hasta el 28% en 1977 y se elevó de la misma manera abrupta —hasta alcanzar el porcentaje anterior a 1967— después de las elecciones de 1980. La discontinuidad de los planes y los grandes vuelcos y la inestabilidad del equilibrio del poder político en el país son factores que se hallan estrechamente relacionados. Al morir Jawaharlal Nehru, ya había comenzado la lucha por lograr un nuevo consenso nacional y a ello se hallaba ligada la evolución del instrumento mismo de planificación.

Que los resultados de la elección de 1980 puedan ser considerados como la aparición de un nuevo consenso nacional para el período venidero dependerá fundamentalmente del planteamiento de una estrategia apropiada de desarrollo económico futuro. India se encuentra en la encrucijada, tal como lo estaba hace 50 años. El ánimo de la gente está abatido, escéptico, cínico, confuso, frustrado, inseguro, esperando a ver el camino que está por delante. El largo interregno que comenzara a mediados de la década de 1960 va llegando rápidamente a su fin. "Adónde va India" es un problema tan urgente en la actualidad como lo fuera a comienzos de la década de 1930, cuando Nehru escribió el brillante y pequeño folleto que lleva dicho nombre. Un consenso nuevo y estable requeriría entretejer en un plan concreto de acción los dos objetivos básicos: acelerar el crecimiento económico y ponerse en marcha para alcanzar un orden social y económico justo y equitativo. De otra manera, la búsqueda del consenso habrá de continuar como en la última década y media.

La discontinuidad en la planificación y el consenso nacional influyeron adversamente tanto en la tasa de crecimiento económico como en el desarrollo de una nueva estrategia para alcanzar una distribución más equitativa del ingreso y del poder económico. A partir de la década de 1960 la indecisión en el campo de la planificación llevó a una atrofia de muchos esfuerzos decididos por acelerar la tasa de crecimiento económico. Y no es de sorprender que el desempeño económico de la India en relación con el resto del mundo se haya deteriorado abruptamente. Tam-

poco se ha logrado desarrollar nuevas estrategias para mejorar la distribución del ingreso y para reducir la concentración del poder económico.

El surgimiento de un consenso nacional aceptable y la evolución del contenido del plan modelo básico son dos cuestiones estrechamente relacionadas. En este sentido, las presiones políticas del marco democrático —el proceso de obtener el poder a través de elecciones— ha tenido un importante papel que desempeñar. El éxito en las elecciones requería dos ingredientes: *a*) el apoyo de las masas, el cual, a su vez, requería de la fe del pueblo en las promesas de producir mejoras notables en el bienestar de la población y *b*) recursos organizativos y financieros para realizar campañas victoriosas durante las elecciones.

Estos dos ingredientes ejercieron influencias contrarias. Las promesas de una sociedad igualitaria, de una transformación social, sirvieron admirablemente al requisito de lograr el apoyo de las masas. La búsqueda de dicha igualdad correspondía a las más profundas aspiraciones de la vasta mayoría del pueblo de la India. De hecho, éste ha sido un elemento constante del etos nacional. Por otro lado, contar con los recursos financieros y organizativos necesarios requería concesiones a aquellos que derentaban un vasto poder económico en el país. El hecho de que se sigan haciendo promesas de igualdad pero no se den pasos concretos para cumplirlas debe su origen a la influencia contradictoria de estos dos ingredientes indispensables para la obtención del poder político.

La naturaleza contradictoria de estas influencias fue reconocida ya en las primeras etapas de la planificación. En su concepción de la India del futuro, Jawaharlal Nehru había asignado desde el comienzo un papel histórico único al experimento de planificación de la India. Reducir las desigualdades del ingreso y de la riqueza era una idea asociada generalmente con las revoluciones socialistas, las cuales hasta ese momento sólo habían tenido lugar en países industrialmente atrasados.

La idea subyacente del primer plan modelo formulado

bajo la influencia de Nehru debía combinar, durante un período de transición, dos de las más poderosas innovaciones sociales de la historia de la humanidad: *a)* un gobierno, cada vez más democrático de la sociedad, concepto derivado principalmente de la Revolución Francesa y *b)* la reducción de las desigualdades (o sea dar un contenido operativo real a la democracia política), concepto que surgía del pensamiento socialista en general y que estaba asociado, en especial, con la Revolución Rusa. Se reconocía que una transición de este tipo era un experimento totalmente nuevo de construcción social. También se reconocía claramente que el marco democrático en sí mismo iba a ser usado en especial por los intereses creados, para minar cualquier medida tendiente a alcanzar el objetivo socialista de la igualdad. En términos claros y repitiendo casi textualmente el pensamiento de Nehru, el segundo plan quinquenal advertía: "Por otra parte, no podemos permitir que el respeto por la democracia y el cambio ordenado se convierta en la aprobación de desigualdades nuevas o ya existentes." La advertencia era muy clara. Los peligros habían sido reconocidos inequívocamente desde el comienzo. Las consideraciones sobre la santidad del marco democrático, de la tarea de producir el cambio sólo de una manera ordenada, no debían ser utilizadas como excusas para mantener las desigualdades "existentes" o para permitir la creación de "nuevas" desigualdades. Sin embargo, en la realidad, no se hizo prácticamente nada para reducir las desigualdades existentes o para impedir la creación de mayores desigualdades o la concentración del poder económico. Los planes que siguieron al segundo plan quinquenal reiteraban, con una parquedad exagerada, el objetivo de reducir las desigualdades y luego mencionaban abruptamente unas pocas medidas fiscales. Con eso se consideraba cumplida la tarea.

Ni siquiera las modalidades técnicas de cómo reducir las desigualdades fueron resueltas. La experiencia referente al aumento del ingreso se destaca notoriamente. Durante el segundo y el tercer plan se produjo una im-

portante evolución en el plan modelo. Siguiendo la discusión iniciada por el profesor P. C. Mahalanobis con su Esquema Provisional de Planificación, se incorporó dentro de la estrategia del nuevo plan el desarrollo de las industrias básicas como requisito esencial para sentar las bases de un crecimiento económico autodependiente. Después de esto Nehru murió.

El proceso de planificación cayó en el desorden. Los técnicos continuaron diseñando planes pero no se consideró seriamente la evolución posterior de la estrategia de planificación dado que no se había resuelto cómo lograr la transición dentro de un marco de tiempo limitado y mediante instrumentos específicos para lograr el objetivo de la igualdad.

Si miramos hacia atrás, resulta sorprendente ver cómo en la confusión y la frustración de la década de 1960, la estrategia del plan cesó de evolucionar. No es de extrañar que no haya habido una contraparte del Esquema Provisional de Mahalanobis que aprovechara el avance logrado para encaminarse hacia el segundo objetivo: la igualdad económica. Los políticos estaban ocupados en su carrera por el poder y los académicos habían encontrado una nueva área de interés: el redescubrimiento de la pobreza en un país que había sido siempre pobre.

II. *Evolución futura de la estrategia de planificación*

La estrategia de planificación está paralizada desde comienzos de la década de 1960. La base de datos de la economía nacional ha mejorado considerablemente. Quizás su confiabilidad es mayor en este momento, pues desde entonces las técnicas han mejorado en gran medida. En este momento se están utilizando técnicas sofisticadas para probar la coherencia de las metas y de los elementos necesarios para lograrlas. Pero no debemos confundir esto con una evolución continuada de la estrategia de planificación. Desde comienzos de la década de 1960 dicha estrategia

mantiene un *status quo*. El virtuosismo técnico ha reemplazado la búsqueda imaginativa de nuevos caminos para llevar a cabo la doble tarea de acelerar el crecimiento del ingreso y crear una sociedad más igualitaria.

Esta falta de evolución en la estrategia central del plan ha afectado adversamente la progresiva expansión del papel que desempeña el sector público. Después de todo, al sector público se le había asignado la estratégica tarea de ser el heraldo de la transformación de la India. Por lo menos existen tres áreas principales en que el rol desempeñado por el sector público pudo haber sido modificado para que contribuyera más eficazmente a la transformación económica y social. Dichas modificaciones son de importancia medular en el momento de optar por una nueva estrategia.

1. *Nuevos roles del Sector Público*

Ya en el comienzo de la planificación en la India, había ciertas áreas en las que el rol del sector público, incluso durante el período colonial, era considerado prácticamente exclusivo, por ejemplo: defensa, transportes y comunicaciones, electricidad, salud, educación, irrigación, etc. La participación del sector privado en ellas era restringida, pues estas áreas estaban reservadas, en su mayoría, al sector público. Estas actividades tenían que ver con la infraestructura y los servicios.

En lo que respecta a las industrias, el sector privado era considerado el único responsable de la inversión. Con el comienzo de la planificación, se llegó al reconocimiento de que existía una serie de áreas críticas dentro del espectro industrial, áreas que eran muy vastas, difíciles, riesgosas, de capital intensivo o —por un conjunto de razones— poco provechosas. Se pensó que el capital privado, que está motivado por las ganancias, no se aventuraría a invertir en dichas áreas o no estaría capacitado para administrarlas. De esta manera, se le asignó al sector público la

tarea de iniciar estas industrias. La Resolución sobre Políticas Industriales, revisada en 1956, contenía una demarcación relativamente clara de áreas. Las que pertenecían exclusivamente al sector público figuraban en la cédula A; mientras que las de la cédula B eran aquellas empresas que pasarían gradualmente a manos del Estado pero en las cuales se esperaba que la empresa privada complementara los esfuerzos de éste y, en general, las que quedaban en manos del sector privado. Tal demarcación se aplicaba también a las empresas extranjeras, a través de diversos grados de participación nacional.

Las nuevas ideas que formaban el núcleo del segundo y tercer plan fortalecían el papel del sector público en la industrialización: convirtiéndolo en un instrumento para obtener el control de las posiciones claves de la economía de tal manera que le fuera posible guiar el modelo de desarrollo económico y al mismo tiempo evitar la concentración del poder industrial en unas pocas manos. De esta manera, se elaboró un complejo sistema de conceder licencias para las nuevas inversiones y llegó a ser una práctica establecida que un órgano tan alto como el Gabinete del país se involucrara en la aprobación o desaprobación de cada solicitud de inversión.

Gracias a este impulso, el sector público ha llegado a ocupar un lugar muy importante en el escenario industrial de la nación. Casi dos quintos de la producción industrial y una proporción casi igual de las inversiones industriales deben su origen al sector público. Éste no sólo provee los bienes intermedios y de capital sino que también es el que utiliza una parte importante de la producción de las empresas privadas. Sin duda, el sector público ha fortalecido el nervio industrial del país. La mayor parte de las industrias básicas requeridas se establecieron mediante proyectos que se iniciaron durante el Segundo y Tercer Plan Quinquenal.

La dependencia de la India en la importación de insumos industriales esenciales ha sido superada y se ha establecido una firme base para un desarrollo autodependiente.

Incluso en las industrias en las que se habla mucho de eliminar al sector privado para evitar la concentración del poder en manos de las grandes empresas, es bueno tener en mente que el sector público constituye una arma estratégica unificada, mucho más poderosa que las grandes empresas nacionales y las corporaciones nacionales extranjeras. La inversión total en 150 empresas del sector público —de manufacturas y servicios— llegaba en 1978 a 13,000 *crores* de rupias o sea dos veces y media más que la de las compañías de negocios privadas más importantes. Esta madurez del sector público le ha abierto claramente el camino para lograr un mayor desarrollo de su papel estratégico.

El reservar ciertas áreas industriales al sector público y otras al sector privado —establecidas en las cédulas A y B de la Resolución sobre Políticas Industriales (1956)— tuvo como resultado una rigidez de funciones que no era muy diferente de nuestro sistema de castas dentro de la jerarquía social. Parece como si ciertos templos estuvieran reservados al culto industrial del sector público y otros al del sector privado. Pero esta demarcación parece haber conducido a dejar en manos del sector privado todas las inversiones y empresas que eran considerablemente más provechosas. Las más difíciles, las que eran más antiguas, las que planteaban más riesgos, las limitadas en cuanto a capacidad técnica nacional, las que necesitaban grandes sumas de capital, en resumen, todas aquellas empresas pioneras que requerían un largo tiempo para madurar, muchas pruebas y errores para producir utilidades fueron destinadas al sector público. De esta manera, se le dio al sector público, desde un comienzo, la responsabilidad de establecer las empresas más dificultosas y de menores utilidades. Incidentalmente, gran parte de las críticas respecto de la rigidez e ineficiencia del sector público pueden tener su origen en esta decisión, para no mencionar el interés obvio con el que ciertos sectores exageraron la debilidad del sector público.

Por el contrario, al sector privado se le dio la respon-

sabilidad o la libertad de organizar aquellas empresas industriales (particularmente de bienes de consumo) en las cuales la demanda interna había sido probada por las continuas importaciones de bienes y en las que el aumento del ingreso de los sectores acomodados de la población aseguraría una demanda creciente y altamente provechosa. De esta manera, dentro del mismo sistema de demarcación de áreas de actividad industrial para el sector público y privado, se sembró la semilla de una profunda anomalía —las empresas con grandes utilidades fueron concedidas al sector privado y las que no generaban tantas utilidades fueron reservadas al sector público. Es comprensible que el sector privado esté a favor de un sector público fuerte en tales empresas, que son las que proveen de todos los insumos y las que absorben su producción.

No es de extrañar que, desde su nacimiento, el sector público haya tenido que enfrentarse con una falta de competitividad y una consiguiente incapacidad para generar excedentes apropiados³ y que haya sido el objeto de una severa campaña en contra de la rigidez inherente de su funcionamiento burocrático, su administración ineficiente y su operación antieconómica.⁴ Debemos añadir inmediatamente que no tenemos que defender esta rigidez, la ineficiencia y la falta de economía en el sector público. De hecho, todo esto debe ser corregido rápidamente, pero en esta ola creciente de críticas al sector público hay que adoptar una posición equilibrada. Muchos de estos males

³ Este desempeño distorsionado del sector público en lo que se refiere a la generación de excedentes, junto con un sistema fiscal que depende considerablemente de los impuestos indirectos, ha sido el único responsable de que se mantenga un enfoque global de planificación en el que la movilización de recursos se expresa predominantemente en flujos monetarios. Para un análisis del sistema impositivo, véase el estudio del Prof. Anand P. Gupta, *The poor, the non-poor and the taxes they pay in India: A State wide Survey* (noviembre, 1979); Working Paper N° 79 of the World Employment Research of the International Labour Organization.

⁴ Para un examen detallado que refuta la impresión cuidadosa y cautelosamente cultivada por los voceros de las empresas privadas en el sentido de que el sector público funciona extremadamente mal, véase el artículo de H. K. Pranjape, "Public Enterprises A bad Year?" en *Seminar: India*, 1979, enero 1980, número anual (245), pp. 46-55.

son resultado del pecado original de la demarcación de áreas de 1956.

Hay una evidente necesidad de alterar este sistema de castas, esta estricta demarcación de áreas entre el sector público y el privado, pues si bien jugó un papel decisivo en las tempranas etapas del desarrollo planificado de la India, en la actualidad resulta anacrónico. Es urgente emprender una revisión radical de todo este sistema y abrir nuevas áreas según las líneas que discutiremos a continuación, para que así el sector público desempeñe un papel adecuado a su importante *status* actual.

En primer lugar, los últimos treinta años han sido testigos de una gran expansión de las operaciones del sector público, incluyendo ferrocarriles, obras hidráulicas, la mayor parte de la generación y distribución de energía eléctrica, seguros, banca, radiodifusión, transportación aérea y comercio exterior de ciertos productos importantes. Las unidades del sector público controlan totalmente o en gran medida la producción de carbón, petróleo y otros minerales, acero, fertilizantes, ingeniería pesada y equipo eléctrico. Es responsable de una parte significativa en otros campos (por ejemplo: electrónica, productos petroquímicos y farmacéuticos). Pero en gran medida su participación en estas ramas de la producción, que tienen un potencial relativamente amplio de utilidades, sigue siendo insignificante. Tales ramas incluyen bienes destinados al consumo de los grupos de mayores ingresos, cuya demanda crece aceleradamente —y se espera que crezca aún más rápidamente en el futuro. No existen razones para que el sector público no entre con energía en estas áreas, saliendo al encuentro de esta importante fuente de demanda dinámica. De esta manera, no sólo aumentará rápidamente sus utilidades sino que también podrá introducir, a través de un abastecimiento y de políticas de precios adecuados, una regulación más firme y mejor planificada de este sector, que hasta el momento es exclusivamente privado y que a menudo ha obstaculizado las prioridades de los planes.

En segundo lugar, la nacionalización de la banca y el

control público de los seguros ha convertido al sector público en el único custodio del ahorro organizado. De esta manera, se ha convertido en la única fuente de préstamos a plazos y de otras formas de crédito para unidades industriales y comerciales, posibilidad que casi no existía en la década de 1950. No hay una razón seria para que el sector público sea el único sector que conceda semejante tipo de créditos y préstamos. Dichos créditos y préstamos podrían ser utilizados como niveladores para ejercer un control mucho mayor sobre el sector privado y para lograr una participación igualitaria en las empresas privadas. Esto le abriría no sólo la posibilidad de obtener mayores ganancias sino que también le aseguraría el control y la reglamentación de las operaciones diarias y de la futura expansión del sector privado de acuerdo con una coordinación planificada global. En lugar de una nacionalización directa, una medida semejante podría facilitar la incorporación progresiva de las empresas privadas a la corriente de la vida económica nacional. La India ha acumulado una rica experiencia en relación con las empresas mixtas y los arreglos de colaboración entre el sector privado y las corporaciones transnacionales. Las lecciones extraídas, adecuadamente analizadas y modificadas, pueden ser aplicadas a la participación del sector público en las empresas privadas nuevas y en las ya existentes. La progresiva consolidación del sector público mediante la desinversión del sector privado podría reducir la concentración del poder económico que detentan las empresas privadas.

En tercer lugar, semejante expansión del sector público no debería limitarse al sector productivo. Debería extenderse forzosamente a áreas críticas de los sectores del comercio y la distribución. Hasta ahora, el papel desempeñado por el sector público en estas áreas ha estado limitado a ciertos bienes cuya oferta es escasa o a aquellos bienes directamente utilizados o importados por el estado. En consecuencia, ha sido imposible mantener una política de precios y de distribución racional e integrada. Especialmente urgente es la situación respecto de muchos produc-

tos primarios agrícolas que están sujetos a abruptas modificaciones de precios y que perturban el modelo de desarrollo planificado a largo plazo de la producción y del ingreso de los productores. Además, los productos que cubren las necesidades básicas de la población, en especial de los sectores más pobres y desfavorecidos, deben ser sometidos a un control y regulación por parte del sector público.

2. *Innovaciones dentro del Sector Público*

La expansión del sector público sugerida anteriormente deberá basarse en la introducción de una serie de innovaciones en su funcionamiento.⁵ En este momento el sector público es en muchos casos un reducto mal administrado, con grandes déficits o, por lo menos, con muy pobres ganancias. En consecuencia el vasto aparato de las empresas públicas no ha logrado contribuir a la reserva central de recursos de inversión, obligando a continuas reducciones en las inversiones planeadas y en las metas de desarrollo. No ha logrado iniciar una política de precios innovadora, única instancia que podría ayudar a transformar cada una de sus unidades en una entidad económica viable y a lograr esa política de precios planificada y global que tan urgentemente necesita el país en su conjunto. El sector público no puede seguir siendo subsidiado como hasta ahora.

Aún más serio es el hecho de que este sector no haya logrado resolver o establecer un ritmo para introducir una nueva política de salarios y precios que podría actuar como

⁵ Para algunas cuestiones referidas a este problema, véase H. K. Pranjape, *ibid.*, p. 49 y ss. El autor también ha explorado las líneas principales de las respuestas a las siguientes cuestiones; por ejemplo: establecimiento de los fines precisos de operación de cada unidad; concesión de créditos para llevar a cabo objetivos extrasociales; grado de autonomía funcional y de interferencia y control remoto por parte del parlamento y los ministerios; delegación del poder en ejecutivos-jefes; establecimiento de límites manejables para el volumen de cada unidad operativa; naturaleza de los incentivos para el personal administrativo y los trabajadores; nombramiento de empleados civiles y políticos en puestos directivos; políticas de precios e ingresos.

reguladora de la política de ingresos en el resto de la economía. La realidad ha sido totalmente opuesta. El sector privado con sus rendimientos mucho mayores a menudo ha marcado el ritmo del nivel de ingresos y salarios y el sector público se ha visto arrastrado a seguirlos; lo cual se refleja indeseablemente en su desempeño económico. Tampoco ha realizado innovaciones de importancia en el campo de la administración. En otros países, como los países Escandinavos, Israel, Yugoslavia, etc., hay muchos ejemplos de la participación de obreros y empleados en la administración cooperativa de las empresas. Durante un período de 25 años no se han intentado en la India ninguna de estas medidas, lo cual es testimonio, como si lo necesitáramos, de la total ausencia de capacidad de innovación en el papel del sector público. Esta visión abigarrada nos presenta la imagen distorsionada de un sector público que detenta una posición de control en la producción pero que no la amplía para fijar nuevas normas de precios, sueldos y salarios y prácticas de administración y participación.

3. Influyendo en la generación y distribución del ingreso

Tan seria como la debilidad descrita anteriormente es la total ausencia de experimentación renovadora en el sentido de influir en el flujo del ingreso. En la economía mixta de la India, la generación de ingresos ha sido dejada a las fuerzas de mercado, donde aquellos que poseen los activos productivos ocupan posiciones de control. Ni la Comisión de Planificación ni el sector público en expansión han sido llamados a establecer e implementar una política de ingresos con el objetivo a largo plazo de producir, gradualmente y de manera tal que su desempeño pueda ser evaluado a cada paso, una progresiva igualización de los ingresos.

La ausencia de un progreso renovador, en esta área en particular, puede percibirse claramente si la comparamos

con la experiencia histórica pasada. Por ejemplo, es sabido que los primeros países que adoptaron la planificación fueron aquéllos en que se llevó a cabo una revolución socialista, o se dio un traspaso de poder a grupos de orientación socialista. Éstos, por lo general, comenzaron por nacionalizar la mayoría de los activos productivos, estableciendo de esta manera un control social sobre la mayor parte de las actividades que producían rendimientos. Una vez superada la brecha entre las corrientes de producción y distribución, pudieron plantear un modelo de producción de dos sectores en el cual ciertos niveles de inversión servían para ampliar las capacidades productivas y por lo tanto la producción nacional. Los ingresos de la población, o el modelo de distribución del ingreso entre los diversos estratos de la población, ya no eran decididos por las fuerzas de mercado sino que podían ser regulados relacionándolos con una escala determinada de *ratios* de productividad, tomando en cuenta ofrecer incentivos necesarios para aumentar la eficiencia. También el plan modelo de la India siguió en gran medida el modelo de producción bisectorial, determinando el volumen de inversión necesaria para alcanzar incrementos de producción dados. Pero a esto no le precedió una expropiación de los activos productivos ni le siguió una política de ingresos integrada que funcionara simultáneamente.

En consecuencia el desarrollo planificado ha llevado a la India a un resultado mixto: se ha dado un cierto progreso en el frente de producción pero un cambio mínimo en el frente de distribución. De esta manera, por ejemplo, los planes quinquenales de la India contienen muchos más instrumentos para aumentar la producción que los de la mayoría de los países occidentales socialistas o progresistas, preocupados en alto grado por el bienestar social. Por otra parte es muy sorprendente que el experimento de planificación de la India esté muy atrás en lo que se refiere a implementar normas y prácticas que han sido gradualmente incorporadas a la práctica social de la mayoría de estos países occidentales.

En estos países se dio un paralelismo en lo que se refiere a la introducción de prácticas destinadas a democratizar su administración política y a garantizar un cierto grado de seguridad social a la población. Ambas prácticas fueron introducidas gradualmente a partir de la última mitad del siglo pasado, principalmente como resultado de violentas luchas sociales y políticas. Podrá haber discrepancias respecto de la importancia social de la introducción de estos dos elementos, pero no se puede negar el hecho de que tuvo lugar. Tampoco se puede negar que, en estos países, el progreso de los dos frentes posibilitó que se concretaran en cierta medida los anhelos sociales y de cohesión interna de la población. En consecuencia, estos países, por lo general, no se enfrentaron con revueltas sociales y políticas importantes que podrían haber amenazado la supervivencia misma de las estructuras políticas y económicas existentes. En estos países, los sindicatos continuaron luchando por una mayor participación en la distribución de los ingresos. Los sucesivos gobiernos introdujeron, como respuesta ante la presión popular, diversos planes para favorecer a los sectores de la población menos favorecidos o a los más seriamente afectados. De esta evolución surge una clara lección para la India.

Quizás un paralelo ilustrativo sea la experiencia del sistema de seguridad social de Gran Bretaña. Los pagos en concepto de seguridad social en el período 1973-1974 alcanzaron los 5,200 millones de libras, suma que constituía casi un 23% de los gastos del gobierno central y alrededor del 8.6% de la producción nacional bruta.⁶ Si los 3,000 millones de libras gastados en el Servicio Nacional de Salud se sumaron a aquella cantidad, el total sería igual a casi un 14% del PNB de Gran Bretaña. El Sistema de Seguridad Social está constituido por cuatro sectores: el plan nacional de seguros (que incluye pensiones-retiros, pensiones para viudas, seguros por accidentes de

⁶ Para mayores detalles véase J. C. Kincaid: *Poverty and Equality in Britain A Study of Social Security System and Taxation*. Penguin Books, 1975, pp. 9, 22, 27, 47, 163, 166, 225.

trabajo y desempleo, seguro por muerte, pensiones y bonificaciones por invalidez); el sistema de beneficios complementarios; el salario familiar y una diversidad de planes de exención de impuestos. El número de personas beneficiadas fue de casi 7 millones de niños, más de un millón de desempleados y casi 8 millones de ancianos pensionados, lo cual suma casi un 30% de la población del país.

El origen y la amplitud del sistema son impresionantes tanto en sus dimensiones respecto del PNB como del total de la población.⁷ Podemos también recordar que Bismarck comenzó a introducir planes de seguridad social en Alemania ya en la década de 1880. En Gran Bretaña, las bases del sistema fueron establecidas entre 1906 y 1911, con medidas tales como la provisión de comida en las escuelas, la inspección médica de los escolares, las pensiones para ancianos y el seguro por desempleo y enfermedad. El monto de los beneficios pagados en efectivo en 1938-39 fue de 5.3% del ingreso nacional neto. Más tarde, el Beveridge Report (*Social Insurance and Allied Services* 1942) combinó estos diferentes planes en un único plan, con lo cual se convirtió probablemente en el documento más memorable emitido por Gran Bretaña durante la Segunda Guerra Mundial.

En sorprendente contraste, no encontramos prácticamente ninguna medida al respecto en el experimento de planificación de la India. Un sombrío reflejo de las prioridades de la India en cuanto a planificación es el hecho de que no se ha emitido ni siquiera un panfleto de veinte páginas que presente formalmente la concepción del gobierno y los planes y políticas tentativas para alcanzar un cambio ordenado del patrón de distribución del ingreso y para unificar y aumentar en una medida significativa la magra pitanza que se concede en concepto de seguridad

⁷ También son de interés las razones generales aducidas para introducirla. A. J. Balfour, que se convertiría posteriormente en líder del Partido Unionista, explicó en 1895 en forma memorable: "La legislación social no sólo es diferente de la legislación socialista; es su antídoto más directo y efectivo." Citado por J. C. Kincaid, *ibid.*, p. 225.

social. No existe un proyecto semejante al del Prof. Mahalanobis para cambiar la distribución del ingreso y del poder económico.

En todas partes y en toda ocasión se enfatiza la importancia de reducir la desigualdad y la concentración del poder económico. Pero en todos los planes hay una ausencia patética de un esfuerzo decidido para acabar con la obscena pobreza de la India, para no hablar de una redistribución adecuadamente planificada del ingreso y de los activos productivos. El mundo entero avergüenza a la India y la hace ocultar su pobreza. Y sin embargo, a pesar del muy popular slogan de *Garibi Hatao*, no se ha contemplado, no digamos tomando ninguna medida significativa para eliminar esta horrible vergüenza. La promesa de combinar las grandes tradiciones de la Revolución Francesa (democratización de la dirección política) y de la Revolución Soviética (establecer una sociedad igualitaria) está en la actualidad tan lejos de ser cumplida como lo estaba hace medio siglo cuando, en las riveras del Ravi, la sección de Lahore del Congreso Nacional Indio adoptó, el 26 de febrero de 1930, el llamado a la independencia total. Esto confiere gran peso al argumento de que los que están en el poder en realidad han fortalecido las bases en que se sustentaban los que ya tenían en sus manos el poder económico. El marco democrático y la necesidad de un cambio organizado están siendo utilizados como una excusa para tolerar las desigualdades existentes y para cerrar los ojos ante la degradante pobreza de más de 300 millones de seres humanos —excusas acerca de las cuales Nehru y el Segundo Plan Quinquenal habían llamado la atención en términos inequívocos.

Podrá ser tachado de mero idealismo el esperar cualquier cambio al respecto. Y, sin embargo, a través de la historia de la humanidad, ha sido la fuerza de las ideas, del idealismo y de los idealistas lo que ha hecho tambalear las fortalezas de los insensibles y ha abierto el camino hacia un nuevo equilibrio de poder. El miope pragmatismo puede tener un papel que desempeñar pero éste será de

corta duración. De allí la necesidad crítica de integrar dentro de una nueva estrategia elementos que produzcan adelantos decisivos en esta área largamente descuidada. Un programa semejante sería la piedra de toque de la integridad y de la creencia en todas las declaraciones que siguen haciéndose sobre el tema. Por el mismo motivo, será también una prueba de si los años venideros en la India habrán de ser testigos de una transición organizada o de tortuosas revueltas internas.

III. *Principales elementos de una futura estrategia para el desarrollo planificado*

La anterior reseña ha subrayado dos debilidades básicas del desarrollo planificado de la India a partir de 1950. En primer lugar, el ritmo del crecimiento económico de la India ha sido bastante lento. Esto ha llevado a una declinación de la posición de la India dentro de la economía mundial, reduciendo al país a no mucho más que a un viejo, quizás mejor educado, socio joven entre las naciones. Las presiones políticas, originadas por la búsqueda de un consenso nacional aceptable a partir de mediados de la década de 1960, han producido una discontinuidad en el esfuerzo planificado, lo cual ha llevado a una atrofia de todos los esfuerzos para introducir nuevas dimensiones dentro del rol de la planificación. Especialmente asombroso es que durante un largo tiempo, a medida que la India ha ido adelantando, no se hayan producido cambios apropiados en el papel del sector público como motor de transformación social y económica del país. La segunda debilidad es la falta de mejoras que transformen el ambiente social del país, mediante la erradicación de la degradante pobreza, y de un impulso decidido orientado hacia un orden más justo y equitativo. La baja tasa de crecimiento económico, de hecho, ha acentuado la distribución desigual del ingreso. El experimento de desarrollo planificado de la India, fuente de inspiración para otros

países en desarrollo que adoptaron su enfoque básico, ha sido ahora relegado al desván de la historia como un expediente arcaico que junta polvo y que provee pocas intuiciones nuevas para el progreso.

En el umbral de las dos últimas décadas del siglo veinte, el país se enfrenta a la cuestión crucial de a dónde irá a partir de ahora. Su futura estrategia habrá de plantear nuevos puntos de partida o se quedará estancada en el pasado modelo de desarrollo? ¿Cuál será el resultado, si no puede escapar del modelo anterior? ¿Cuáles podrían ser los principales elementos de una futura estrategia de desarrollo? ¿Podrán estos elementos integrarse en un marco coherente que satisfaga inmediatamente las aspiraciones largamente acariciadas del pueblo y se convierta en fuente de inspiración para otros países? Estas preguntas perturbadoras contienen en sí mismas el presagio de un futuro incierto. Las opciones son duras. Las respuestas determinarán la forma misma en que la India habrá de sobrevivir.

1. *Consecuencias de la continuación del pasado ritmo de crecimiento*

Antes de ocuparnos de los elementos principales de una futura estrategia, sería útil considerar cuál sería la situación de la India en caso de que se continúe con la baja tasa de desarrollo económico que se ha venido dando. Debido a una combinación de razones, el crecimiento económico del país entre 1950 y 1975 ha fluctuado alrededor de un 3.5% anual. Existe una especie de resignada aceptación de este ritmo, como si nos estuviera predestinado. Si el mismo continuara durante el período 1975-2000, el ingreso nacional total aumentaría, como en el pasado, otras 2.3 veces. El ingreso *per capita* se elevaría más de un tercio, o quizás algo más si la población disminuyera. No hay necesidad de consultar a los astrólogos para predecir que un curso semejante produciría dos resultados inevitables.

En primer lugar, la posición de la India dentro de la economía mundial declinaría aún más. Por supuesto, el resultado real dependerá de la velocidad del adelanto de los otros países. Pero no sería caritativo negarles lo que aceptamos para nosotros mismos —o sea una continuación, con cambios menores, de su pasado desempeño. En consecuencia, la parte de la India en el ingreso mundial caería de alrededor del 2% en 1950 y del 1% en 1975 a un mero 0.50% en el año 2000. Un patrón similar regirá para el comercio exterior. El puntaje de la India dentro de la producción industrial mundial disminuirá de alrededor del 1.5% en 1950 y del 0.8 en 1975 a menos de un 0.5% para el año 2000. Evidentemente no tiene sentido perseguir un desarrollo planificado si el resultado a esperar será semejante declinación en la posición relativa del país. No nos podríamos imaginar un destino peor aún si abandonáramos de una vez por todas este tipo de planificación.

En segundo lugar, esa enorme masa de 300 millones de seres humanos que viven sin esperanza, atrapados por una desgarradora pobreza, se habrá multiplicado y alcanzado los 500 millones. El desempleo habrá de aumentar más allá de toda esperanza de solución. Es una simple ilusión imaginar que, mientras tanto, no se hará pedazos la trama de la cohesión interna de la India.

Si se continúa con el ritmo de crecimiento económico pasado, la India se verá expuesta al doble peligro de la agresión externa y la lucha interna. El pasado ritmo puede haber tenido como atributo una dignidad de elefante. Pero si continúa así hasta fines del siglo, el país más bien parecerá un dinosaurio atrapado. Ningún virtuosismo técnico, ninguna fiera retórica, ningún pragmatismo miope, sólo una aceptación llana y paciente del destino inevitable podrá alterar significativamente este resultado. Por lo tanto, es importante que se tengan claras estas posibilidades cuando se formule la futura estrategia de planificación. Una sabia reflexión sobre estos problemas nos llevaría a la conclusión de que es imposible escapar al doble imperativo: acelerar el ritmo de crecimiento económico y

mejorar rápidamente la distribución del ingreso, comenzando con el exterminio de la pobreza como en un operativo de emergencia.

2. *Acelerar el ritmo de crecimiento económico*

El objetivo de encontrar una tasa de crecimiento específico para una economía ha sido sujeto a numerosos debates entre los académicos. De estos debates no ha surgido una conclusión definitiva en lo que respecta al conjunto de factores que deben considerarse como absolutamente necesarios para alcanzar una determinada tasa de crecimiento o de los cuales se pueda derivar con exactitud la futura tasa de crecimiento. Las experiencias han variado de un país a otro e incluso en diferentes períodos dentro de un mismo país. Aun países generalmente considerados como pobres en recursos, por ejemplo Japón, han demostrado que pueden lograr altas tasas de crecimiento durante más de dos décadas. No existen obstáculos predeterminados que impidan optar por un determinado camino de crecimiento dentro de una escala de unos pocos puntos porcentuales. La primera tarea de una nueva estrategia de planificación sería por lo tanto salir de la estrecha tasa de crecimiento del 3.5% de los últimos treinta años.

A propósito, la mayoría de los economistas consideraban a comienzos de la década de 1950 que una tasa de crecimiento anual del 4% era un objetivo ambicioso para un país en desarrollo, el cual, pensaban, sólo podía ser alcanzado en circunstancias excepcionales. Muchos economistas arruinaron su posición al predecir que Japón —pobre en recursos, casi totalmente dependiente de las importaciones— tendría pocas oportunidades de alcanzar un crecimiento rápido. En realidad, los países del Tercer Mundo en conjunto han experimentado un crecimiento económico anual del 5.3% durante el período 1950-1975 y muchos países dentro de este grupo han alcanzado un crecimiento aún más rápido. La Estrategia de Desarrollo Internacional

para el Tercer Mundo, que se está elaborando actualmente en un comité preparatorio de la Asamblea General de las Naciones Unidas, puede llegar a fijar la meta de crecimiento para la Tercera Década en más de un 6% anual.⁸ De esta manera, encontramos indicadores de que muchos otros países intentarían superar sus anteriores desempeños.

a) *Pérdidas derivadas de un ritmo lento de crecimiento*

La opción entre una tasa de crecimiento y otra no debe ser tratada como un aburrido debate entre economistas. Cada posible punto porcentual de crecimiento que se desaprovecha representa una verdadera pérdida para el país. Pérdidas semejantes, resultado de un cambio adverso en los términos de intercambio o de una recesión, han sido consideradas como una buena justificación para implementar una nueva serie de políticas, diferentes de las adoptadas en el pasado.

Podemos dar aquí una estimación aproximada de las pérdidas resultantes de un ritmo lento de crecimiento. A primera vista quizás no percibamos una gran diferencia entre una tasa de crecimiento anual del 3.5% y del 5%. Esta diferencia del 1.5% será dejada de lado como demasiado pequeña para merecer una consideración cuidadosa. Pero veamos el destino de una economía con un 3.5% y luego el de una con una tasa del 5% de crecimiento. En el primer caso, el ingreso nacional aumentará un 19% en cinco años, en el segundo aumentará un 28%. La diferencia —9 puntos porcentuales— es bastante significativa. Pero aún más significativa es la diferencia de los ingresos totales de cada país durante el mismo período de cinco años. Si la tasa de crecimiento anual fuera del 5%, el

⁸ Este comité preparatorio está presidido por un indio; será un tanto irónico para él presidir una reunión en que se habrá de adoptar una tasa de crecimiento bastante elevada, si piensa que su país no puede escapar del síndrome de 3.5%.

ingreso total del período sería 25% mayor que el ingreso de un país con una tasa del 3.5%. Sólo para subrayar la importancia de un 1% de más, calculemos el ritmo de crecimiento en un 6% anual —que no es una tasa de crecimiento extravagantemente alta. Con un 6%, los ingresos del quinto año aumentarían casi un 34% y el ingreso total del período total de cinco años sería un 42% mayor que en el caso del país con una tasa del 3.5%. Es evidente que las discusiones para fijar una tasa de crecimiento más alta no son meras discusiones vacías.

La idea de las ganancias que se pueden obtener de un crecimiento más rápido pueden ser ilustradas más gráficamente, transportando las diferencias de porcentajes a valores monetarios (rupias). Si la India quiere escapar del síndrome del 3.5% y alcanzar un crecimiento anual del 5%, digamos, para el período 1980-1984, el ingreso extra generado sumaría 2,300 *crores* (en precios de 1978-80) y con un 6% la suma sería de casi 40,000 *crores* lo cual, obviamente, no es una cantidad despreciable. La importancia de todo esto puede verse muy claramente a través del siguiente ejemplo. Si los ingresos extra resultantes de una tasa del 5% (en lugar del 3.5%) fueran transferidos progresivamente al 20% inferior de la población realmente pobre de la India, el consumo de ésta prácticamente se duplicaría en cinco años, y con una tasa del 6% aumentaría a más del triple. De esta manera, si se implementaran transferencias reales del ingreso con una tasa de crecimiento mayor, el problema de la pobreza podría ser resuelto más fácilmente en un período corto.

De esta manera el proceso de crecimiento tiene dentro de sí elementos de retroalimentación, por lo menos durante un cierto tiempo. Tiene sus propios círculos viciosos y sus espirales de recuperación.

Si podemos culpar a la administración de una empresa de ineficiencia cuando baja su tasa de ganancias, con el mismo derecho podemos acusar a la administración de una economía planificada (e incluso de una economía mixta) si su tasa de crecimiento baja o si no se la consigue elevar.

Las pérdidas, a experimentar o las ganancias a obtener en el proceso son grandes. Es verdad que estas pruebas de ganancias y pérdidas, por sí mismas, no ayudan a elevar la velocidad del ritmo de crecimiento pero pueden ser utilizadas como un papel tornasolado para medir la eficacia de una serie de políticas respecto de otras.

b) *Dificultades en la implementación de los planes*

La necesidad de acelerar el tiempo del desarrollo económico es un hecho que se acepta fácilmente. Tal ha sido la meta de los diferentes planes. La versión revisada del Quinto Plan había fijado, en una perspectiva a largo plazo, el crecimiento anual en un 4.4% para el Quinto Plan, un 5.6% para el Sexto y un 6% para el Séptimo Plan. Las tasas de crecimiento por sectores, especialmente para la agricultura y la industria debían aumentar proporcionalmente. Las tasas de inversión fueron fijadas para producir el aumento establecido para la producción. Y sin embargo, el monto de la inversión real nunca alcanzó los niveles establecidos, aunque muchas veces las cifras en moneda corriente alcanzaron los niveles previstos.⁹ La mayoría de los planes, en consecuencia, han repetido la consabida historia de "apuntar alto" y "quedarse cortos",¹⁰ dado que las inversiones reales se quedaron por detrás de las metas establecidas, con lo cual se frustró la esperanza de alcanzar la meta fijada para el ingreso. Si ésta sigue siendo la

⁹ El nivel de la inversión real fue un 30% menos que la meta fijada para el Cuarto Plan y aproximadamente un 10% menos que la del Quinto Plan, interrumpido cuando se encontraba en su cuarto año de ejecución. Véase Prem Shamker Jha, "Another Plan Holiday?" en *Times of India*, febrero 1, 1980.

¹⁰ Esto se aplicó especialmente a la agricultura, donde los cambios cíclicos y el fracaso de las metas de inversión se combinaron para disminuir, desde mediados de la década de 1960, incluso la tendencia de la tasa de crecimiento. Para un análisis detallado del desempeño agrícola y las razones para el no cumplimiento de las metas, véase A. Vaidyanathan, "Performance and Prospects of Crop Production in India", en *Economic and Political Weekly*, vol. XII, N° 33-34, número especial, agosto, 1977, pp. 1365-68.

característica de la futura planificación de la India, quizás no estaría mal pensar en fijar una tasa de crecimiento aún más alta y un monto de inversión mucho mayor, de manera tal que, a pesar de las esperadas reducciones, aún se pueda elevar tanto el monto real de inversiones como la tasa de crecimiento en mayor medida que en el caso anterior.¹¹ Semántica aparte, es evidente la necesidad de asegurar la implementación de las metas de inversión fijadas.

El proceso de implementación se enfrenta con cuatro tipos de dificultades: *a)* técnicas, *b)* operativas, *c)* naturales y *d)* estructurales. A continuación las describiremos brevemente.

Las dificultades técnicas están relacionadas con la preparación adecuada y a tiempo de los proyectos de inversión y con su puesta en práctica. Los problemas operativos se presentan cuando los proyectos interrelacionados —la producción y la oferta de un proyecto constituyen el insumo o la demanda de otro— no se ejecutan a tiempo o en el volumen especificado. Las experiencias recientes del desempeño no coordinado de la industria del carbón y del transporte por ferrocarril y su impacto en la generación de electricidad y en la producción industrial son un ejemplo palpable de este tipo de problemas. Ambos tipos de dificultades requieren de mejoras mucho mayores en la implementación de los planes. Éstos son algunos de los detalles técnicos y operativos dentro del proceso de planificación en sí mismo, y en principio pueden ser considerados como elementos controlables.

Las dificultades naturales por otra parte plantean un tipo de problemas totalmente diferente —por ejemplo, la influencia de un descenso en la producción agrícola, que

¹¹ Dado que el crecimiento agrícola ha estado siempre por debajo de las metas de los Planes y dado que el crecimiento global está relacionado con aquél, Vaidyanathan posteriormente favoreció una disminución de las metas del Plan, en lo que respecta al crecimiento del ingreso, a un 4%, concentrándose en medidas para redistribuir el ingreso en lugar de elevar el monto de las inversiones. Véase su *Constraints on Growth and Policy Options*, en el *Economic and Political Weekly*, vol. II, N° 38, sept. 17, 1977, pp. 1643-50.

afecte adversamente a los otros sectores de la economía, tal como sucedió durante las severas sequías de los años 1965-67 y 1972-75. Durante los años que siguieron a estos dos períodos, tanto la producción agrícola como el ingreso nacional aumentaron vivamente. Si se generalizan las nuevas técnicas (combinar un cultivo apropiado, el uso de semillas de alto rendimiento, un abastecimiento seguro de agua mediante el riego, el uso de fertilizantes, insecticidas y hormonas, y técnicas mejoradas para la cosecha y el período posterior a las cosechas) podremos esperar que se reduzca la severidad del descenso de la producción agrícola causada por desastres naturales. En los últimos tiempos parece que ya se han realizado algunos progresos en este sentido.

En contraste con estos tres tipos de dificultades en la implementación de los planes, los problemas estructurales plantean otro tipo de restricciones. La palabra "estructural" la usamos aquí para abarcar un puñado de fenómenos diversos. Ellos incluyen: a) la influencia externa de cambios en la economía mundial, resultado del movimiento de los precios y de la oferta de bienes importados y de la demanda y el precio de los productos de exportación, b) internos: la aplicación de políticas monetarias y fiscales para asegurar la transferencia al gobierno de suficientes recursos (monetarios) provenientes del ingreso privado, para ejecutar los programas de inversión del sector público y los gastos de desarrollo, o sea lo que ha sido denominado no muy adecuadamente "movilización de recursos"; el estado de las relaciones industriales; las relaciones centro-estado, etc. Cada uno de ellos presenta determinado grado de controlabilidad y plantea problemas de diversa complejidad. Ambos tipos de dificultades han demostrado no ser fáciles de resolver dentro de la economía mixta de la India, debido en especial a que constantemente se recurre a opciones blandas tanto en el interior (financiamiento del déficit) como en el exterior ("ayuda" externa). El desarrollo autodependiente es imposible si no se realizan esfuerzos decisivos para evitar que la imple-

mentación de los planes se vea permanentemente perturbada por estos fenómenos.

Hemos señalado algunas de las mayores dificultades en la implementación de los planes. Una maquinaria eficiente que tome en cuenta la resolución de las mismas deberá estar constantemente en acción para asegurar que los objetivos de los planes no se vean frustrados durante el proceso de implementación.

c) Factores para promover un aumento de la tasa de crecimiento

A pesar de las experiencias adversas y de las dificultades de implementación de los planes que hemos descrito anteriormente, hay diversos factores que refuerzan la opinión de que debemos quebrar en este momento el síndrome de la tasa de crecimiento del 3.5%. Sin entrar en demasiados detalles, podemos enumerarlos a continuación.

1. El aumento en la formación de capital bruto: de un 5% en 1950 a casi un 20% actualmente —o sea un aumento de cuatro veces en el nivel relativo. De la misma manera, ha habido un aumento paralelo de la tasa de ahorros netos, especialmente en el sector familiar.
2. Un gran aumento en el número de personal capacitado (en la actualidad India posee el tercer stock en tamaño) y el desarrollo de la capacidad tecnológica nacional, que abarca casi todos los campos de avanzada. En la actualidad, la India cuenta con un amplio cuerpo de ingenieros diseñadores, tecnólogos de gran capacidad y simples operarios con capacitación inigualable que pueden desarmar y obtener los diseños de casi todos los productos, todos los cuales son inadecuadamente utilizados. Incluso la sustitución de importaciones en el campo de la tecnología puede ser llevada a cabo en gran escala, sin comprar o alquilar tecnología en un mercado mundial casi monolítico.
3. Un importante aumento en la capacidad de producir prácticamente todos los bienes intermedios y de capital, con lo cual se supera la primitiva dependencia de las importaciones de bienes de capital; las capacidades existentes en

estas industrias ofrecen una sólida base para un rápido crecimiento, una vez que los factores desintegradores sean superados.

4. El desarrollo de la capacidad de aumentar la oferta de productos agrícolas¹² esto es especialmente importante en la actualidad debido a la brecha existente entre la producción agrícola real y la potencial, brecha que resulta de los desarrollos tecnológicos; como en muchas empresas, existe en este momento una capacidad "excesiva" en todo el sector agrícola.
5. La construcción de una capacidad de producir otros bienes de consumo, cuya oferta puede ampliarse rápidamente.
6. El surgimiento de un vasto mercado interno; incluso si sólo una pequeña parte de la población —digamos el 10% del grupo de mayores ingresos (70 millones de personas)— fuera incluida como elemento dinámico de este mercado, su simple volumen sería mucho más vasto que el del mercado existente durante la rápida industrialización de Gran Bretaña, Estados Unidos, Francia, Alemania o Japón en los treinta años que precedieron la primera Guerra Mundial.
7. La acumulación de una cierta experiencia en la administración y operación de grandes empresas.
8. La proverbial urgencia de divisas es ahora mucho más aguda.¹³ Los ocho factores mencionados indican que la India de 1980 es un país muy diferente de lo que fuera en 1950. La imagen de la India de 1950 se adaptaba perfectamente a la descripción clásica de un país pobre. La relación ahorro/inversión era baja —sólo el 5% del ingreso nacional—, se carecía de personal capacitado y por

¹² K. N. Raj ha llamado la atención en un artículo reciente sobre el aumento dramático en la tasa de ahorros (Recent economic trends in India and prospective changes in development strategy, en *Seminar*, diciembre 1979). De acuerdo con las estimaciones aproximativas del Reserve Bank de la India (citado por Raj) la tasa de ahorro en 1978-79 sumó "no menos del 20% del PNN". Esto implicaría que la tasa de ahorro bruta (tomando en cuenta la depreciación) debe ser significativamente más alta, quizás un 24/25% del PNB. La tasa de formación de capital bruto también puede, en este caso, ser mayor al 20%.

¹³ Escribiendo dos años después que Vaidyanathan y basándose en la acelerada expansión de las obras de riego y en el aumento de la tasa de crecimiento de los cereales no alimenticios, K. N. Raj, en el artículo citado anteriormente, sugiere que la tasa de crecimiento agrícola superará la del último cuarto de siglo, lo cual, unido a un desarrollo industrial más rápido, ayudará a que la economía crezca un 4.4.5% anual e incluso algo más.

lo tanto se dependía de las empresas extranjeras. Sus recursos de divisas eran demasiado escasos como para cubrir la creciente necesidad de capital y de productos intermedios requeridos para los proyectos de desarrollo. La India tenía una debilidad especial; ni siquiera podía alimentar a su propia población. En 1980 todas estas características se han modificado.

Especialmente importante es el aumento de la relación ahorro/inversión, la cual ha alcanzado el 20% o más del ingreso nacional, y el aumento de la mano de obra calificada, dos elementos cruciales para un crecimiento autosostenido. Que la tasa de crecimiento económico sea en la actualidad tan baja como en la década de 1950 indica que cada unidad de capital o de trabajo está produciendo una cuarta o una quinta parte de lo que redituaba anteriormente. Hay algo que funciona básicamente mal en el control de la planificación si la tasa de crecimiento de una India carente de capital y capacitación, como lo era en 1950, es más o menos la misma que la de una India que ha superado ambas trabas, es decir, la India de 1980. Las fugas y las desviaciones de las utilidades económicas deben ser inmensas. Si tal ineficiencia se diera en una empresa, ya sea pública o privada, cuestionaríamos seriamente a la administración de dicha empresa. Esto mismo es válido en lo que se refiere al control de la planificación de una economía en su conjunto.

Al mismo tiempo que consideramos los factores favorables para acelerar el tiempo del desarrollo, debemos tener en cuenta otros dos factores que podrían tener un impacto adverso en el mismo. Uno de ellos es el costo creciente de la energía. La dependencia de la India respecto de la energía importada es tan grande que el sorprendente aumento en el precio de la energía podría acabar pronto con las divisas obtenidas a través de las exportaciones. Es evidente la necesidad de una política energética bien articulada y vigorosa, basada en la construcción masiva de fuentes de energía no derivadas del petróleo, cuyos coeficientes de producción de capital han aumentado con-

siderablemente en la actualidad. El segundo factor está relacionado con el empeoramiento de la situación económica mundial, el cual cabe esperarse que afecte adversamente el crecimiento de las exportaciones indias, lo cual, a su vez, agravará las dificultades creadas por el aumento en los precios del petróleo. Sólo una diversificación verdaderamente rápida de la estructura y la dirección geográfica de las exportaciones, combinada con una política visionaria de importaciones, podrá ayudar a superar la inminente escasez de divisas.

d) *Una posible vía de crecimiento: 1975-2000*

La influencia de los factores enumerados, junto con las innovaciones en el papel a desempeñar por el sector público descritas en la sección II, harán posible la creación de un marco que permita elevar la tasa de crecimiento económico a un 6% anual. El impacto que esto tendría en la economía global —y sus diversos sectores— inversión, gastos de desarrollo, consumo para el año 2000, pueden observarse en el cuadro siguiente:

Cuadro I

DINÁMICA DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO. 1950, 1975, 2000
NÚMEROS ÍNDICES 1950 = 100

	1950	<i>Real</i> 1975	<i>Proyección *</i> 2000
PNB	100	230	920-
Inversión bruta. Gastos de desarrollo. Consumo público	15	70	320-370
Consumo individual	85	160	540-600
Población	100	170	250
Consumo individual <i>per capita</i>	100	112	215-240

* Sobre la base de una tasa de crecimiento anual del 6%.

El cuadro nos muestra el curso real de los hechos entre 1950 y 1975 —cuando prevalecía una tasa de crecimiento del 3.6%— y el desarrollo proyectado para el período 1975-2000 con una tasa de crecimiento económico del 6%. Destacaremos algunas de las diferencias en el impacto producido por ambas tasas. En primer lugar, el producto nacional total casi se cuadruplicaría entre 1975 y 2000, en contraste con el mínimo incremento de 2.3 veces entre 1950 y 1975. El efecto de estas diferencias sobre el consumo será muchas veces mayor. Podemos suponer que la tasa de crecimiento de la población declinará levemente y que el total combinado de las inversiones brutas, los gastos de desarrollo y el consumo público aumentará de un 30% del PNB en 1975 a un 35 o 40% —un aumento nada despreciable—. Por lo tanto, el consumo individual *per capita* aumentará 2.2/2.4 veces o sea 10/12 veces más que el pequeño aumento de sólo el 12% de los 25 años del período 1950-1975. El posible aumento del ingreso *per capita* sería lo suficientemente alto como para justificar una discusión sobre cómo habrá de ser distribuido. El aumento experimentado durante el período 1950-1975 fue demasiado insignificante como para suscitar una discusión semejante.

3. *Reducir la desigualdad de ingresos y la concentración del poder económico*

Esta ha sido desafortunadamente el área menos innovadora en lo que respecta a planificación en la India. Se ha caracterizado por una ausencia de nuevas formas de pensar y de una experimentación audaz de técnicas y políticas. Quizás el hecho de que a partir de la muerte de Nehru no haya habido presiones desde la cima puede haber sido el responsable de esta carencia. Una responsabilidad semejante y aun mayor debe ser atribuida a la falta de una presión organizada por parte de las masas sobre el gobierno y el aparato de planificación para que adopten

nuevos puntos de partida. En consecuencia, incluso el conocimiento sobre la distribución del ingreso es fragmentario.

Por lo tanto, no es sorprendente que el Modelo de Mahalanobis, que cubría los parámetros de producción, todavía deba encontrar su complementación en un nuevo plan modelo que guíe la distribución del ingreso. Sin embargo, hace ya mucho tiempo que debería haberse introducido un modelo semejante. Mientras tanto, cualquier conjunto de políticas a implementar en este campo deberá concentrarse en tres áreas: *a)* propiedad de activos reproducibles y reducción de la concentración del poder económico en manos de particulares; *b)* desarrollo de una política global de distribución de ingresos entre los diversos sectores de la población y *c)* un operativo de emergencia para reducir la extensión del estado de pobreza externa. Tal conjunto de políticas tendrá que ir mucho más allá de las insignificantes medidas fiscales descritas en todos los planes —desde el segundo hasta el quinto— y las señaladas en el Proyecto Revisado del Sexto Plan (algo más de créditos, acceso preferente a los insumos agrícolas, condonación de deudas, distribución pública de productos esenciales y medidas especiales para la concentración tribal y las castas registradas. A continuación analizaremos algunos de los elementos principales que deben ser incluidos en una política integrada, destinada a cubrir las tres áreas.

- a) Propiedad de los activos reproducibles:* El sector público, en la actualidad, posee una proporción bastante amplia de los activos reproducibles. La continuación de la política básica de expandir el sector público, y las principales innovaciones en el papel que habrá de desempeñar, contribuirían a un cambio decisivo en la propiedad de los activos reproducibles.

Durante los últimos 25 años, el cambio estructural en la propiedad de los activos reproducibles se han evidenciado en un aumento de un punto porcentual anual en la parte correspondiente al sector público y un descenso correspondiente en la del sector privado. De esta manera, el sector público posee en la actualidad de un 40 a un 50%

de los activos reproducibles del país (dependiendo de lo que incluímos en la definición de activo reproducible).

El principal instrumento para producir un cambio estructural semejante ha sido la política, seguida a partir del Segundo Plan, de mantener el nivel de inversión pública más alto que el de la privada. Exceptuando el Primer Plan (en el que las inversiones del sector público eran ligeramente inferiores a las del sector privado) el sector público ha sido responsable de un 55% (Segundo Plan Quinquenal y metas propuestas en el Proyecto del Sexto Plan) a un 64% (Tercer Plan) de la inversión total. En el período por venir, cabe esperar que la participación del sector público en la inversión total se pueda mantener en un 60% del total, con algunas pequeñas variaciones.

Si se sigue semejante política, puede esperarse que la parte del sector público en la propiedad de los activos reproducibles se eleve del 40 o 50% actual a un 60-65% para fines del siglo. De esta manera, para el año 2000 el sector público podrá convertirse en el sector dominante y su función ya no será solamente la de detentar las posiciones de control.

Más aún, si se siguen activamente las nuevas direcciones para el papel a desempeñar por el sector público que hemos propuesto en la sección II, este sector se convertirá, en un instrumento aún más eficiente para fijar las normas de precios, ingresos, administración compartida y relaciones industriales. Si se contemplan los principales elementos estratégicos sugeridos aquí, la India habrá llevado a cabo un cambio radical en la estructura de la propiedad de los activos.

Habría que añadir que aún restaría la necesidad de incluir en las nuevas políticas algunas áreas de propiedad que hasta ahora no han sido incluidas; por ejemplo, la propiedad urbana de tierras y casas, las grandes propiedades agrícolas, las propiedades transferidas por muerte, etc. La implementación de topes para la propiedad agrícola y la propiedad urbana, por un lado, y la reducción drástica de la propiedad heredada, por otro, constituirían entonces importantes complementos del cambio estructural que habría de producirse si se da una mayor consolidación del sector público.

- b) *Política de distribución del ingreso:* Aún no se ha formulado una política integrada de distribución del ingreso.

Algunos de sus elementos se hallan presentes a medias; por ejemplo: los topes sobre los ingresos, una política de sueldos y salarios, el establecimiento de un nivel mínimo para los salarios, etc. Una política de ingresos global debe integrar todos estos elementos dentro de un marco único. En una política semejante, el lugar central deberá ser ocupado por la reducción de las desigualdades de ingreso existentes.

Podemos esperar que la ingerencia creciente del sector público en la propiedad de activos y en la generación de ingresos contribuirá a la implementación de un conjunto de políticas semejantes para el sector moderno. Deberá desarrollarse un sistema de seguridad social integrado [véase sección II (2)] de manera tal que cada ciudadano tenga derecho a un empleo con un ingreso justo o a medios de vida garantizados. El problema más difícil de resolver seguiría siendo el del ingreso del sector rural, donde viven el grueso de los pobres de la India. Implementar una legislación de salario mínimo podría ayudar a elevar el nivel de ingresos de las categorías inferiores, a) si la tasa de salarios fijada es por lo menos suficiente como para ofrecer a una familia un nivel mínimo de subsistencia y b) si hay empleos disponibles a ese salario. El vasto desempleo y subempleo existentes pueden, sin embargo, dificultar la ejecución efectiva de la legislación de salario mínimo.

- c) *Combatiendo la pobreza: un operativo de emergencia.* No importa lo bien que se implemente una política de ingresos; es evidente que gran parte de los realmente pobres que residen en el sector rural (y también algunos del sector urbano) quedarán fuera de este esquema. Cerca del 30% de la población, o sea más de 200 millones de personas están sometidas a una abyecta pobreza. Ellos son los desposeídos, los descartados, los trabajadores agrícolas (incluyendo los que poseen mínimas parcelas de tierra), las víctimas de una inmensa calamidad que es obra del hombre.

Golpeada por desastres naturales —hambres, sequías, inundaciones, terremotos, etc.— la India ha reaccionado rápidamente con planes de ayuda de emergencia, fueran adecuados o no. Pero para los desastres causados por el ser humano —la pobreza masiva— no se han contemplado

operativos de emergencia. Sin ellos, sin embargo, no hay que esperar que la implementación de una política adecuada e integrada de ingresos y el cambio estructural antes mencionado tengan un impacto significativo sobre el volumen y la vida de los realmente pobres. La única forma posible de manejar esta situación parece ser un operativo de emergencia con miras a barrer este gran pecado nacional que se ha venido agravando a través de las épocas.

El monto de los recursos que se requieren para este operativo dependerá de los objetivos fijados. Si fijamos los siguientes objetivos: a) el ingreso promedio del 30% de la población de menores ingresos debe ser equiparado al del 10% de la población que ocupa el cuarto lugar en lo referente a ingresos y que detenta un 4.8% del PNB; b) esta meta deberá ser lograda en un período no mayor de cinco años, un bosquejo de este programa puede observarse en el cuadro 2.

El operativo de emergencia exigirá transferir el 1% del aumento anual del PNB durante un período de cinco

Cuadro II

BOSQUEJO DE UN OPERATIVO DE EMERGENCIA PARA ACABAR
CON LA POBREZA 1981-1985

Grupo de ingreso	Porcentaje de la población	Parte porcentual en el PNB* 1980	Transferencia del PNB adicional en porcentaje del PNB 1980		Parte porcentual estimada en el PNB 1985
			cada año	cinco años	
I	0 a 10	2.2	0.5	2.5	4.7
II	10 a 20	3.3	0.3	1.5	4.8
III	20 a 30	4.0	0.2	1.0	5.0
I a III	total	9.5	1.0	5.0	14.5
IV	30 a 40	4.8			

* Parte en el consumo individual convertido en parte en el PNB.

años. Semejante transferencia sumaría 900 *crores* de rupias (precios de 1980) anuales. Las sumas involucradas son grandes pero no mayores que las transferencias que se le han extraído a la India debido a los aumentos en el precio del petróleo. Son mucho menores que los subsidios que comúnmente paga el estado, en términos de infraestructura, apoyo a los precios y otras formas ocultas, a los ricos y a los no tan ricos. Estas sumas son, en realidad, bastante modestas si las comparamos con las transferencias del PNB para salud y educación en Gran Bretaña, las cuales alcanzan la suma del 14% del PNB. La tasa marginal de dicha transferencia sería de 0.2 si el PNB aumentara el 5% y de 0.16 si aumentara el 6%. La única conclusión que podemos derivar de todo esto es que un operativo de emergencia semejante no sería desusadamente grande.

Por supuesto muchos de los elementos de los supuestos pueden ser modificados para hacerlos más manejables. Por ejemplo, podemos empezar concentrándonos en el límite más bajo de la escala —el primer grupo del 10%; el período podría extenderse a 10 años, cubriendo progresivamente los otros grupos de ingresos. Tampoco el programa debe ser concebido como un simple operativo de transferencia de ingresos. De hecho un operativo semejante deberá ir acompañado por programas de "alimentación para el trabajo" y "alimentación para la nutrición", por programas de empleo y programas de desarrollo rural integrado. Es muy necesario que se cree un capital comunitario y social en nuestro país y un operativo de emergencia como el que planteamos podría estar dirigido a estos fines. Si se modifica el operativo de acuerdo con alguna de las líneas sugeridas, no sólo éste se vuelve manejable sino también productivo. Su implementación será la prueba de la fuerza de voluntad de la nación.

Trad. ADRIANA SANGUINETI