

CRECIMIENTO Y JUSTICIA SOCIAL: EXPERIENCIAS Y PERSPECTIVAS*

A. VAIDYANATHAN Y GITA SEN

1. EL CRECIMIENTO CON JUSTICIA SOCIAL ha sido proclamado como el objetivo básico de la política de desarrollo de la India desde que se instauró la planificación. El Primer Plan Quinquenal delineó su enfoque de la siguiente manera:

La necesidad de cambios económicos y sociales en las condiciones actuales se deriva de la pobreza y la desigualdad en los ingresos, la riqueza y las oportunidades. La eliminación de la pobreza no puede, obviamente, alcanzarse sólo con la redistribución de la riqueza existente; como tampoco un programa dirigido sólo a elevar la producción puede eliminar las desigualdades existentes. Únicamente un avance simultáneo de estos dos aspectos puede crear condiciones para que la comunidad realice sus mayores esfuerzos para promover el desarrollo (PPQ; 8).

2. Se creía que un crecimiento rápido, combinado con una intervención estatal activa y dirigida haría posible alcanzar en un determinado período una distribución más equitativa de la riqueza, del ingreso y de las oportunidades económicas, sin hacer un cambio drástico en la estructura de desigualdad social y económica heredada del pasado. Esta creencia encontraba su más fiel expresión en el Segundo y en el Tercer Plan que representaban una estrategia basada en un incremento rápido de la tasa de acumulación combinada con la estructuración de la inversión, para lograr que la economía adquiriera la capacidad de sostener un crecimiento "adecuado" de la producción y del empleo sobre una base de autosuficiencia. Los aspectos distributivos debían ser llevados a cabo a través de la expansión del reparto de la riqueza nacional del sector público (principalmente manejando la redistribución de nuevas

* Trabajo presentado en el Seminario Nacional del 25 Aniversario del Instituto de Crecimiento Económico, Nueva Delhi, 27 al 30 de abril de 1984.

inversiones); mediante la regulación de la producción, de la inversión y de los precios en el sector privado, y mediante una política fiscal típica del Estado benefactor moderno. El punto culminante fue una versión del plan a largo plazo para el período 1961-1976, preparada en 1962, que elaboraba un programa destinado a duplicar el ingreso nacional en un plazo de 15 años, y mantener un crecimiento real del 7% de ahí en adelante, sin recurrir a la ayuda externa. Se sostenía que un crecimiento de esta magnitud, apoyado por una política fiscal apropiada, permitiría garantizarle al grueso de la población un "nivel mínimo razonable" de vida aproximadamente para 1976. (GOI, Comisión de Planificación, 1963.)

3. La confianza y el optimismo que sustentaban esta visión se oscurecieron, como resultado de la "guerra" de 1965 y de las severas sequías de 1965 y 1966. El efecto acumulativo de estos acontecimientos fue el abandono virtual de la planificación durante cierto tiempo. Aunque el proceso se reavivó formalmente en 1969 y se sigue reiterando la preocupación por un desarrollo planificado y por la estrategia inicial de alcanzar el crecimiento con justicia social, ha habido un cambio sustancial en el tenor de los planes. Una importante razón del cambio es que la economía tomó mucho tiempo para recobrase de los efectos de la crisis de mediados de los años sesenta, durante la cual las inversiones se desplomaron, las industrias entraron en recesión y, a pesar de la "revolución verde", la agricultura apenas recobró el ímpetu de los primeros tres planes. A pesar de la recuperación de la inversión y de la producción a finales de la década de los setenta, la tasa de crecimiento global de la producción en los últimos 15 años ha sido menor que la de los tres primeros planes.

4. Bajo estas condiciones, era natural que se modificara la estrategia inicial. Aunque se siguieron obedeciendo formalmente los objetivos de un crecimiento rápido con justicia social, han tenido lugar cambios significativos respecto a la tasa de crecimiento esperada, a las prioridades de inversión y al papel del sector público. Hubo una baja general en las metas de la producción y del ingreso;¹ la cuota de inversión para la agri-

¹ De esta forma, la tasa promedio de crecimiento anual esperada en los últimos tres planes ha sido de alrededor del 5 al 5.5%, comparada con el promedio de 6 a

cultura y la infraestructura se elevó a expensas de la industria; se produjo una caída de la cuota del sector público en la inversión total,² y una inclinación gradual hacia el relajamiento en las restricciones al sector privado. Al mismo tiempo, los problemas del desempleo y de la distribución desigual del crecimiento entre regiones y clases, por ejemplo, se agudizaron debido al lento ritmo del crecimiento y demandaron una atención mayor y más directa. Es por esto que se produjo un fenomenal incremento en el nivel y la escala de los programas contra la pobreza, diseñados en forma ostensible para aliviar las condiciones de segmentos y regiones social y económicamente vulnerables. El Sexto Plan asignó 150 000 millones de rupias a tales programas; es decir, casi la sexta parte del gasto del sector público.³

7% mencionado en el Tercer Plan. La determinación de los objetivos de los sectores particulares se indica en la siguiente tabla:

Objetivos seleccionados de producción para 1978-1979 en los sucesivos planes quinquenales

	Unidades	Cuarto plan	Propuesta del quinto plan	Quinto Plan revisado
Granos	miles ton.	155.0	140.0	125.0
Tela de algodón	miles metros	—	10 000.0	9 500.0
Papel y papel periódico	núm. ton.	1 650.0	1 351.0	1 130.0
Nitrógeno	miles ton.	6.0	4.0	2.9
Petróleo	miles ton.	38.0	34.6	27.0
Cemento	miles ton.	27.0	25.0	20.8
Acero	miles ton.	12.5	9.4	8.8
Aluminio	miles ton.	450.0	370.0	310.0
Electricidad	10 ⁸ kw/h	145.0	120.0	117.0

Fuentes: India, Comisión de Planificación, *Fourth Five Year Plan, 1969-1974, Draft Fifth Five Year Plan, 1974-1979* y *Fifth Five Year Plan, 1974-1979*.

²La participación del sector público en el total de la formación alcanzó un punto máximo del 45% en el tercer plan. Promedió alrededor de 40% en la década siguiente, y se elevó a 45% durante los años 1975-1979 (Rao, 1983: 156).

³ Los detalles se muestran a continuación:

10 millones de rupias

IRDP, NREP y programas relacionados	3 487
Programas especiales para el empleo	611
Programas para áreas especiales	1 480

5. En vísperas del Séptimo Plan, es bueno extraer experiencias de las últimas tres décadas y media, y analizar el significado que puedan tener para el futuro. Comenzaremos discutiendo el comportamiento y las perspectivas de incremento de la tasa de crecimiento y luego continuaremos con las cuestiones relacionadas con la desigualdad y con el alcance de la pobreza. En las conclusiones se esbozan las posibles alternativas y se comentan sus perspectivas.

El comportamiento del crecimiento y sus perspectivas

6. En las últimas tres décadas y media el PIB, en términos reales, ha crecido a una tasa anual promedio de 3.8%; el PIB en la agricultura creció a un 2.2% y en la manufactura a un 5.5%. Entre mediados de los sesenta y mediados de los setenta, se ha dado una pronunciada desaceleración en el crecimiento de la producción en los sectores principales y agregados (a excepción de la Administración Pública y la Defensa). Esta tendencia es más marcada en la manufactura organizada, cuya tasa de crecimiento durante el período comprendido desde 1960-1964 hasta 1970-1974 fue un poco mayor de la mitad de los niveles registrados durante la década de los cincuenta y primeros años de los sesenta. También en el caso de la agricultura, el crecimiento del valor agregado se desaceleró durante este período, pero menos que en la industria. Debido a que el crecimiento de la población fue mayor, el PIB per cápita también sufrió una desaceleración pronunciada. Parece que desde mediados de la década de los setenta hubo una mejoría en los rendimientos del crecimiento, ya que en la agricultura se reestableció la tasa de crecimiento de acuerdo con los niveles anteriores,

Bienestar social para castas y tribus registradas	1 560
Salud (excluyendo la Planificación Familiar)	1 821
Vivienda	1 491
Nutrición	238
Bienestar social y seguridad laboral	472
Suministro de agua y sanidad	<u>3 922</u>
Total	15 082

Cuadro 1. PIB, PIB per cápita en la agricultura y en la manufactura

					<i>Promedio anual de tasas de crecimiento</i>			
					<i>1950-54</i>	<i>1960-64</i>	<i>1970-74</i>	<i>1950-54</i>
					<i>a 60-64</i>	<i>a 70-74</i>	<i>a 75-79</i>	<i>a 75-79</i>
<i>1950-1954</i>	<i>1960-1964</i>	<i>1970-1974</i>	<i>1975-1979</i>		%	%	%	%
A	533	655	732	811	2.1	1.1	2.0	1.7
B	19 842	29 748	41 433	50 255	4.2	3.5	3.9	3.8
C	10 820	13 660	16 460	18 620	2.4	1.9	2.5	2.2
D	1 904	3 762	5 608	7 198	7.0	4.1	5.1	5.5
E	1 018	2 318	5 622	4 642	8.5	4.6	5.1	6.2

A = PIB per cápita (Rs.)

B = PIB (10 millones de Rs.)

C = Agricultura (10 millones de Rs.)

D = Manufactura (10 millones de Rs.)

E = Manufactura registrada (10 millones de Rs.)

Fuente: CSO, *National Accounts Statistics*, enero de 1979 y febrero de 1982.

pero las tasas de crecimiento de la manufactura (especialmente de la manufactura registrada) y el PIB per cápita se mantuvieron a niveles mucho más bajos que los del primer período.

7. La desaceleración en el crecimiento total, a pesar de un aumento significativo en la tasa de inversión y, sobre todo, la aguda caída de las tasas de crecimiento industrial desde mediados de los sesenta y la incapacidad de la industria para responder a varias iniciativas gubernamentales, han llamado la atención de los analistas del tema. En el caso de la agricultura, el enigma es por qué no hay signos positivos de mayor producción (incluso hay algunos que sostienen que el crecimiento ha disminuido), a pesar de la tan renombrada revolución tecnológica verde y de la expansión acelerada de la irrigación y el uso de fertilizantes.

8. Se ha sostenido que el aumento de la tasa de formación del capital, particularmente durante los últimos años de la década de los setenta, es más aparente que real, en parte porque una proporción relativamente elevada se debe solamente a una acumulación del inventario, y en parte debido al aumento relativamente rápido en los precios de los bienes de capital, especialmente después de mediados de los años setenta (5 10, Raj Committee). Incluso siendo indulgentes, el aumento en la ta-

sa de inversiones fijas (en términos reales) resultaría más bien modesto, ya que no ha habido casi ningún aumento, o en el mejor de los casos sólo algún aumento marginal, desde mediados de los sesenta.⁴ Pero el hecho concreto es que, sin embargo, la relación incremental capital-producto (ICOR) es hoy día mucho más alta que durante 1950-1964, e incluso mucho más alta que lo planeado. Hasta cierto punto, lo anterior puede explicarse por el vuelco hacia las inversiones intensivas en capital, especialmente en la industria, que se produjo en el Segundo y Tercer planes. Pero que la intensidad del capital de producción haya aumentado en casi todos los sectores indica, sin lugar a dudas, que este cambio no es el único factor responsable por un aumento en el ICOR y que el crecimiento es tanto un problema de la utilización "eficiente" de la inversión como de un aumento de la tasa de acumulación. Las "ineficiencias" toman muchas formas (tales como los tiempos desmesurados para completar los proyectos, la sobrecapitalización, demasiados inventarios, tasas bajas de utilización de la capacidad instalada, y baja productividad de la mano de obra) y se deben a un sinnúmero de razones que tienen que ver con una evaluación errónea de la demanda, el déficit de los insumos esenciales, los flujos no confiables de suministros, la rigidez en los sistemas reguladores, las relaciones laborales y la calidad administrativa.

Cuadro 2. Relación incremental capital-producto (ICOR)
(Precios de 1960-1961)

	1950-1959	1960-1969	1970-1979
Total	4.2	4.4	8.9
Agricultura	2.4	3.7	3.4
Manufactura	6.1	7.9	7.4
Electricidad	14.4	13.4	21.0
Ferrocarriles	16.1	18.5	9.8

Fuente: Los datos fueron calculados a partir de cifras del CSO. Las cifras totales fueron tomadas de V.K.R.V. Rao, *India's National Income, 1950-1980*, Nueva Delhi, Sage Publications, 1983.

⁴ Dada la naturaleza de los datos y varias suposiciones inevitables en algunas estimaciones de la formación del capital, todos los estimados, no importa cuán meticulosos sean, sólo pueden ser aproximados.

9. El solo hecho de que las relaciones capital-producto sean altas, parecería indicar que existe un potencial latente para acelerar el ritmo de crecimiento, incluso al nivel actual de inversión. Las elevadas tasas marginales de ahorro (30%) y las tasas aparentemente excesivas de acumulación de inventario de los últimos años (que representan más de la mitad del incremento en la producción)⁵ parecieran fortalecer el optimismo de algunos respecto a las perspectivas de aumentar la tasa de inversión fija, y crecer de ahí en adelante. Un factor adicional favorable es la posibilidad de que se dieran incrementos sustanciales y continuos en la producción nacional de petróleo, lo que produciría una situación mucho más favorable de la balanza de pagos, al menos en el Séptimo Plan. Esta situación podría mejorar posteriormente si se pudieran alcanzar tasas de utilización de la capacidad instalada en industrias tan claves como la siderúrgica y los fertilizantes.

10. Sin embargo, estos factores solamente señalan un potencial que está lejos de ser una realidad. El tiempo desmesurado que toma la ejecución de los proyectos, la sobrecapitalización, los bajos niveles de utilización de la capacidad instalada y otras fuentes de “ineficiencia”, no pueden corregirse sin cambios a largo alcance en la forma en que se dirige la planificación, la construcción y el manejo de las inversiones públicas, así como también en la manera en que se regula el sector privado. Por otra parte, no existen signos de que la reforma administrativa en el sector público se esté realizando seriamente y tampoco hay bases serias para pensar que haya mejoras sustanciales en el desempeño de éste. Pero sí hay muestras de cambios en las políticas hacia el sector privado, cambios cuya orientación y énfasis plantean varias interrogantes que en parte son necesariamente ideológicas. La lógica económica de la liberalización es que al darle mayor flexibilidad al sector privado se produciría un mejor uso de los recursos y, al desaparecer los obstáculos a la producción que se localizan en este sector, también se estimularía un mayor crecimiento. Pero no todos

⁵ El Comité Raj estimó la inversión de inventario en un promedio de 2.6% del PIB a precios corrientes de mercado de finales de la década de los setenta.

los cuellos de botella de la producción se pueden eliminar con la liberalización, como tampoco los problemas de la producción son los únicos estorbos para el crecimiento de la capacidad productiva. El crecimiento probable de la demanda es también muy importante y la naturaleza de los obstáculos no es igual en todos los sectores.

Agricultura

11. El evidente fracaso del crecimiento agrícola para responder a las Variedades de Alto Rendimiento (VAR) y el incremento más rápido en los insumos de agua y fertilizantes, desde mediados de los años setenta, se deben en parte a la considerable reducción de las áreas cultivadas y cosechadas, al hecho de que las VAR se limitaron al trigo y al arroz y no hicieron diferencia alguna con la agricultura sin regadío, y a que los insumos han sido menos productivos que bajo las condiciones experimentales y posiblemente estén declinando. El rendimiento de las nuevas variedades depende de la calidad del control del agua. Muchos de los sistemas indios de irrigación de superficie no son capaces de regular los calendarios de regadío de acuerdo con las necesidades de agua de la cosecha, según los diferentes segmentos de mando. Aunque nuestro conocimiento sobre los requisitos organizativos para mejorar el manejo del agua tenga considerables vacíos, resulta claro, a partir de las evidencias disponibles, que los intereses de los granjeros ricos y los de los pobres, de los que van a la cabeza y de los rezagados no encajan con facilidad, ni en el acceso a la irrigación de superficie ni en el uso de los recursos de agua del subsuelo. Aquí el problema es en parte de inversión inadecuada (la buena distribución, las redes y las estructuras de control cuestan mucho), pero más importante es la falta de organización en el manejo efectivo de los sistemas que sirven a un gran número de usuarios. El desarrollo de tal organización, la mejora en la administración del agua, la selección y adaptación de las variedades y de prácticas de cultivo que se adapten a las condiciones específicas que enfrentan los agricultores, y el aprendizaje del dominio de las técnicas de cultivo, son mucho

más difíciles y consumen mucho más tiempo de lo que generalmente se cree.

12. Existen pocas bases para poder afirmar que la situación ha cambiado o cambiará materialmente en el futuro cercano: todavía estamos esperando un avance tecnológico significativo en la agricultura de tierras de secano; tampoco ha habido, según la opinión general, un desarrollo importante —semejante al del trigo y del arroz— en las variedades de semillas para obtener aceite, legumbres y varios de los llamados “granos ordinarios”. El mejoramiento físico de los sistemas de regadíos existentes —en parte mediante programas de áreas experimentales y en parte por medio de una extensión mayor del uso conjunto de canales y agua del subsuelo— indudablemente ayudará a incrementar la productividad de los insumos en la agricultura de regadío, y debería proseguirse con todo vigor. Pero es necesario reconocer que las posibilidades de tales mejoras varían mucho, que la ejecución de los proyectos toma tiempo y que, de cualquier forma, la mejora del sistema físico sin un cambio organizativo (especialmente en los sistemas de agua de superficie) sólo puede avanzar limitadamente. El hecho de que la producción no se haya incrementado en la medida que necesitaría el crecimiento del uso de insumos —éste no es un fenómeno sólo de los últimos años— es motivo de preocupación, sobre todo porque las razones no están muy claras. Bajo estas circunstancias, y dado que el espacio para extender las áreas cultivadas está virtualmente agotado, parecería completamente irreal esperar en la década venidera algún mejoramiento importante en el crecimiento de la agricultura.

13. Como la agricultura representa la mitad del PIB y suministra el grueso de los bienes de consumo de la economía y de las materias primas para una parte considerable de la industria, su crecimiento tiene un peso crucial en el ritmo de expansión de la industria. Incluso si el resto de la economía no tuviera restricciones de recursos u organizativas para el crecimiento, cualquier aceleración importante del crecimiento en el sector no agrícola significa un crecimiento de la demanda de alimentos y de productos agrícolas, mucho mayor que cualquiera que se haya dado en el pasado. Esto último puede satis-

facerse ya sea por un crecimiento más rápido de la producción y/o por un incremento en la proporción de los insumos vendidos o, si fracasan ambos, realizando importaciones adicionales. Pero la balanza de pagos no puede sostener ningún incremento continuado y considerable de las importaciones de alimentos. Experiencias pasadas han mostrado también cuán limitada es la capacidad del Estado para intervenir en la obtención y distribución pública de alimentos. La tendencia a que los incrementos de la producción se concentren en las regiones y en las clases campesinas relativamente mejores, que se ha observado en el pasado, podría hacer que los excedentes comercializados crecieran más rápido que la producción. Sin embargo, seguramente nadie pediría que la política estatal tuviera como objetivo perpetuar esta tendencia a la desigualdad. De cualquier forma, incluso una distribución más desigual de la producción no puede neutralizar completamente la limitación impuesta por su lento crecimiento. Por tanto, el crecimiento global de la agricultura es crucial.

Manufactura

14. El valor agregado de la manufactura creció algo más del 6% anual durante los tres primeros planes; y en la década subsiguiente la tasa de crecimiento estuvo un poco por encima de la mitad de este nivel. Existen señales de una recuperación del crecimiento desde mediados de los setenta, pero sigue por debajo de las tasas registradas durante los años cincuenta y comienzos de los sesenta. La desaceleración ha golpeado todos los rubros fundamentales de la industria, principalmente los de bienes de consumo, los bienes básicos e intermedios y los bienes de capital, siendo más marcada en este último. Como la recesión se refleja en restricciones tanto en la producción como en la demanda, sostendremos que la última parece tener efectos más importantes para el consumidor y los bienes de capital, que los que podría tener la primera para el sector intermediario de mercancías.

Cuadro 3. Tasas de crecimiento del Valor Neto Agregado en la manufactura

(A precios de 1960-1961)	1951-1954	1964-1967	1977-1980	Tasas promedio anuales de crecimiento		
				51-54	64-67	51-54
				a	a	a
				64-67	77-80	77-80
Toda la manufactura (10 millones de rupias)	1 111	2 566	4 417	%	%	%
—Bienes de consumo	811	1 470	2 418	6.6	4.3	5.5
—Bienes intermedios	175	573	1 114	4.7	3.9	4.3
—Bienes de capital	125	523	885	9.6	5.2	7.4
Manufactura registrada	603	1 581	2 753	11.6	4.1	7.8
—Bienes de consumo	387	664	1 051	7.7	4.0	6.0
—Bienes intermedios	156	538	1 050	4.2	3.3	3.9
—Bienes de capital	60	379	652	10.0	5.3	7.6
Manufactura no regis- trada	508	985	1 664	15.2	4.3	9.6
—Bienes de consumo	424	805	1 367	5.2	4.1	4.7
—Bienes intermedios	19	35	64	5.0	4.2	4.6
—Bienes de capital	65	145	233	4.8	4.7	4.8
				6.4	3.7	5.0

Fuente: CSO, *National Accounts Statistic*, marzo de 1975 y febrero de 1982.

Notas: 1) Existen algunos problemas de comparación al clasificar a las industrias en industrias de bienes de consumo, intermedios y de capital, ya que la división de la industria según el CSO cambió entre los sesenta y los setenta, especialmente en lo relacionado con la manufactura no registrada. En cuanto a las industrias de la manufactura registrada, 1, 2, 3, 4, 15 y 16 fueron consideradas como bienes de consumo, de la 5 a la 11 como bienes intermedios y de la 12 a la 14 como bienes de capital. Con respecto a la manufactura sin registrar, antes de los años setenta, los grupos 1, 3, 6 y 7 fueron tratados como bienes de consumo, 2 y 5 como bienes intermedios y el 4 como bien de capital;

2) el rendimiento de la manufactura sin registrar parece ser más lento que la tasa de crecimiento en el sector industrial, pero su desaceleración es también menor;

3) parece existir desaceleración aun dentro del sector de los bienes de consumo, en la manufactura registrada.

Industrias de bienes de consumo

15. Durante este período, las importaciones de bienes de consumo como un todo han sido mínimas en relación con la producción en general, y la importancia del mercado de exportación ha ido en declinación. El desarrollo de este sector de la industria, por lo tanto, ha estado restringido fundamentalmente

por el crecimiento del mercado local. Dejando a un lado el efecto que tiene la transferencia de los procesos de manufactura familiar a la esfera del intercambio (que en todo caso es improbable que haya sido importante durante el período bajo discusión) los principales factores que afectan a la demanda son el crecimiento de la población, el del ingreso y su distribución, y la propensión al ahorro. Que la tasa de crecimiento global del ingreso haya sido más bien lenta es, sin duda, una razón importante del crecimiento relativamente lento de la demanda de bienes de consumo manufacturados. Las importantes diferencias en la tasa de crecimiento de este sector de la industria, durante las distintas fases de las últimas tres décadas, revelan que tuvo, al parecer, el mismo comportamiento de la tasa global de crecimiento. De esta forma, la tasa anual de crecimiento del PIN desde 1951 hasta 1964 promedió un poco más del 4%, cayó al 2.6% en la década posterior para elevarse nuevamente al 4% en la última mitad de los setenta. Puede observarse que el movimiento en la tasa de crecimiento del valor agregado en las industrias de consumo sigue ampliamente el mismo modelo.

16. Un incremento en la tasa de ahorro podría significar, por supuesto, que la demanda agregada de los bienes de consumo creciera a una tasa más baja que los ingresos, pero los efectos sobre la demanda de manufacturas serían amortiguados en la medida en que un ahorro mayor es el resultado de un empeoramiento en la distribución del ingreso (ya sea entre áreas rurales y urbanas, o entre clases o regiones diferentes: las manufacturas, después de todo, figuran más prominentemente en el consumo de los ricos que en el de los pobres). Si en realidad la distribución ha empeorado —y existen razones para suponerlo—, el efecto probablemente recaerá más en el patrón de la demanda de manufacturas que en su crecimiento global. Los cambios en este patrón pueden ser entre los productos tradicionales y los sustitutos industriales modernos (a menudo hechos con diferentes materiales y diseños) o entre los bienes de consumo perecederos y los duraderos. También

⁶ Estos son los promedios de las tasas anuales de crecimiento computadas por Rao (1983: 31).

se están produciendo cambios en las pautas de consumo, debido a la introducción de productos enteramente nuevos y a las modificaciones significativas en los “estilos de vida” —proceso muy acelerado por la migración de los trabajadores y las considerables importaciones no registradas de bienes de consumo moderno que forman parte de sus equipajes. Los datos disponibles no son confiables o no permiten una selección satisfactoria de estas influencias. La conducta de la producción de bienes de consumo duraderos, registrada solamente en el índice de la producción industrial, no puede, en ningún caso, darnos mucha información sobre estas cuestiones.

17. Las perspectivas de crecimiento de las industrias de bienes de consumo dependen fundamentalmente de la expansión de la demanda interna. Si los ingresos reales continúan creciendo a la tasa que lo hacían en el pasado, no parece probable que habrá una aceleración significativa a menos que:

a) la distribución del ingreso cambie en favor de los sectores acomodados y de las áreas urbanas;

b) se produzca un cambio importante en las preferencias del consumidor, que se aleje de los alimentos y de las manufacturas basadas en la agricultura, en favor de las manufacturas basadas en materiales no agrícolas; o bien,

c) la eficiencia de las industrias de consumo mejore tanto como para bajar sustancialmente los precios relativos de sus productos;

d) mejoren las perspectivas de los mercados de exportación.

Existen algunos indicios respecto a los puntos (a) y (b), pero difícilmente respecto a los (c) y (d). En las circunstancias actuales, no existen bases para esperar un aumento importante en la tasa de expansión de esta categoría de la industria.

18. Hay una corriente de pensamiento —que parecería estar ganando terreno— según la cual otorgar la mayor libertad al sector privado para invertir en bienes de consumo “moderno”, incluso a través de la importación del conocimiento (*know how*) y del capital, para aprovechar el aparente auge de la demanda de estos productos, ayudaría a estimular el crecimiento económico. Existen indicios de que la política gubernamental se está moviendo en esta dirección. Esta política ha dado como resultado últimamente el surgimiento de nuevas empre-

sas que producen bienes de consumo “modernos” (fibras y tejidos sintéticos, automóviles, vehículos de dos ruedas, etc., siendo el consumo de electrónica el ejemplo más notable) en colaboración con capital y tecnología extranjeros.

19. Es bastante evidente que existe una creciente demanda de varios de estos productos, aunque el enigma siga siendo en qué medida esto refleja un cambio importante en los gustos del consumidor y en qué medida se debe a un deterioro en la distribución del ingreso. Aparte del deseo por alentar estilos de vida acordes con estos productos, existen otras consecuencias perjudiciales importantes en la continuación de esta política, que ameritan atención. Como muchos de estos productos nuevos dependen de un *know how* importado, marcado por cambios rápidos en el diseño y la tecnología del producto, hay razones valederas para temer que la importación libre de tecnología/*know how* en nombre de ofrecer al consumidor indio el beneficio de “lo último” y de lo mejor, incrementaría el involucramiento de las multinacionales e implicaría importaciones mayores de insumos y de *know how*. Más aún, si estos argumentos a favor de una política de “puertas abiertas” a la tecnología importada se extienden a otras industrias —y esto ya ha sucedido con la energética y los fertilizantes—, se debilitarán los esfuerzos realizados comúnmente, pero en forma inadecuada, por desarrollar una capacidad nacional para absorber, adaptar y mejorar tal tecnología en forma selectiva e intencional. Bajo estas condiciones, se arriesgará la utilización apropiada de las capacidades de construcción de maquinaria y desarrollo planificado, como herramientas esenciales de la autonomía.

20. En todo caso, el potencial de esta política de acelerar el crecimiento global industrial es mucho menor de lo que podría parecer. Esta política tiene efectos adversos sobre el empleo en la medida en que los productos nuevos están desplazando a los de la industria tradicional —ya sea por el costo o debido a la alteración de los gustos del consumidor. Asimismo, tomando en cuenta el lento crecimiento global de la economía, es difícil ver cómo podrían sostenerse tasas más altas de incremento en la demanda de sus productos, a menos que se permita un deterioro continuo de la distribución del ingre-

so⁷ o se realicen exportaciones en gran escala. En todo caso, dado el peso relativamente pequeño de estas industrias en el conjunto, su “rápido” crecimiento no produce una diferencia dramática en la tasa global del crecimiento industrial, que continuará dependiendo fundamentalmente de lo que suceda en la producción de bienes de consumo masivo, de las materias primas industriales y de los bienes de capital.

Industrias de bienes de capital

21. En el caso de los bienes de capital, la producción nacional a comienzos de los años cincuenta era muy pequeña, y se importaba el grueso de los requerimientos del país. La expansión extraordinariamente rápida de este sector entre 1950 y 1965 se debió al aumento de la tasa de formación del capital (la inversión fija, como porcentaje del PIB a precios constantes se elevó del 12% al 17% en este período), como resultado de la sustitución de importaciones (la proporción de maquinaria importada en relación con la absorción de maquinaria total descendió del 34% en 1950-1951 al 22% en 1965-1966). La baja subsecuente del crecimiento refleja en parte el alcance reducido de la sustitución de importaciones, y lo que es más importante, la aguda reducción del crecimiento de la formación del capital y, por tanto, de la demanda de equipo. La inversión bruta (en términos reales) se elevó a cerca del 8% anual hasta 1965, y a escasamente la mitad de esa tasa de ahí en adelante. De hecho, durante un tiempo después de 1965 la inversión permaneció estancada, e incluso declinó en términos absolutos en pocos años.⁸

22. En varias ramas de la industria —fundamentalmente en la industria pesada eléctrica, metalúrgica, minera y ferroviaria— la capacidad de la producción nacional se planificó sobre la base de ciertas tasas de expansión de la capacidad ins-

⁷ Una fuente potencial de demanda permanente son los efectos de derrama del gasto público, especialmente en la construcción, los trabajos públicos y los programas especiales.

⁸ La Inversión Interna Bruta en términos reales creció a una tasa promedio anual de crecimiento de 7.7% entre 1950-1954 y 1960-1964, a 5.0% entre 1960-1964 y 1970-1974, a 4.8% entre 1970-1974 y 1975-1979, y a 5.8% durante todo el período. (CSO; *National Accounts Statistics*, enero de 1979 y febrero de 1982.)

talada de las industrias consumidoras. La expansión real de la capacidad instalada en el acero, el carbón, la generación de electricidad y la carga por ferrocarriles ha estado muy por debajo de las expectativas.⁹ En muchos casos, las plantas han sido diseñadas para fabricar tipos específicos de maquinaria y solamente tienen una flexibilidad limitada para cambiar su patrón de producción. La ausencia de una política clara y sostenida respecto de la escala y de la tecnología que se van a usar en las industrias que emplean equipos, así como de la Investigación y el Desarrollo Tecnológico para adaptar los diseños a la luz de la experiencia, parece haber contribuido a las bajas tasas de utilización (los equipos pesados de la industria eléctrica constituyen un buen ejemplo).

23. La tasa de aumento de la inversión real es evidentemente un factor importante en la determinación del crecimiento probable de las industrias de bienes de capital. No sólo se limitan las posibilidades de una profundización de la sustitución de importaciones, sino también existe el peligro de políticas más liberales de importación de equipo en nombre de obtener una mejor tecnología. En este caso, la expansión de la producción nacional se verá afectada en forma negativa. No podemos tener una industria de maquinaria saludable y vigorosa sin una estrategia clara a largo plazo con respecto a la tecnología que se va a usar en las industrias principales, y sin una coordinación consciente de esta estrategia con los planes institucionales para el diseño y la ingeniería y con el desarrollo planificado de la producción nacional de maquinaria. Aunque tal estrategia deba incluir medidas para modificar los modelos de producción de las instalaciones existentes, no sería posible corregir completamente el desequilibrio entre las capacidades existentes y los requerimientos futuros, en ciertos sectores. Si estos problemas se resuelven satisfactoriamente, y no se producen cambios internos en el patrón de inversión, la producción nacional de bienes de capital podría crecer a una tasa apro-

⁹ De esta forma, los proyectos a largo plazo del Tercer Plan consideraban que la capacidad de generación de electricidad se incrementaría en 31.9 millones de kw/h, las barras de acero en 25 millones de toneladas, la carga por ferrocarril en 384 millones de toneladas, el carbón en 157.5 millones de toneladas y el cemento en 31 millones de toneladas entre 1960-1969 y 1975-1976.

ximadamente similar a la de la inversión. Durante el Sexto Plan ésta promedió alrededor del 7% (existía una meta del 9% anual). Éste es probablemente el límite superior, pero podría ser menor si el plan siguiente tomara en cuenta más seriamente las restricciones al crecimiento de la agricultura, y le diera un peso mayor a la inversión en infraestructura rural y en otros empleos similares con uso intensivo de mano de obra, para la generación de empleo.

Bienes básicos e intermedios

24. El retraso en las industrias de bienes intermedios es en gran medida un reflejo de la poca actividad de la demanda y de la baja tasa de capacidad, debido a problemas de producción. Mientras que el crecimiento de la demanda a finales de los sesenta fue realmente mucho más bajo que antes, en varios de sus productos (los fertilizantes fueron una excepción), la producción en muchos sectores importantes (especialmente en el acero, los fertilizantes y la electricidad) fue menor que la garantizada por la demanda y por la capacidad disponible.¹⁰ Los problemas del lado de la producción (gerenciales, de relaciones laborales, suministros escasos e informales de insumos claves como el carbón, la electricidad y el transporte) son evidentemente factores importantes que también inciden en la situación. La solución de estos problemas obviamente exige la mayor prioridad, ya que se ahorrarían inversiones y se reduciría la presión sobre la balanza de pagos. Existen pocos elementos por ahora para estar optimistas sobre esta situación. Pero en la medida en que esto sucede y las importaciones satisfacen corrientemente una porción significativa de la demanda, la producción podría crecer por un tiempo a una tasa relativamente más rápida que la demanda. Esta situación prevalece en algunas industrias importantes, como la del acero y los fertilizantes. A largo plazo, como la expansión de las exportaciones no parece una opción importante, el crecimiento de pro-

¹⁰ En 1979-1980, la relación de las importaciones respecto de la absorción total fue de 37% en los fertilizantes nitrogenados, 23% en el aluminio, 16% en el acero vendible y 87% en el papel periódico (Sexto Plan Quinquenal: 43-50).

ducción como un todo en este sector deberá tener un ritmo acorde con la demanda nacional, que estaría determinada por la tasa y el patrón de expansión del consumo y de la inversión. Un mejor uso de la capacidad instalada y adelantos en la eficiencia operacional de las industrias de bienes intermedios (incluyendo la energía y el transporte), al dar como resultado una reducción importante en sus costos y precios, podrían tener un efecto estimulante sobre la industria.

25. En resumen, como es muy poco probable que el crecimiento de la agricultura en los próximos años sea más rápido que en el pasado; como las mejoras en la eficiencia de las inversiones, por deseables que sean, no pueden realizarse pronto o fácilmente, y como el alcance y la habilidad para ampliar las ventas en los mercados extranjeros parecen bastante limitados, hay poca base para esperar que el crecimiento global se acelerará en el próximo plan, posiblemente en la década siguiente. El desarrollo máximo que podría alcanzarse sería no más del 4% anual, tomando en cuenta que la agricultura continúa creciendo al 3% anual y la población al 2%. Una alta tasa marginal de ahorro y un aumento en la tasa de inversión por sí mismos no podrían, bajo estas circunstancias, conducir a un crecimiento más rápido. Prestar mayor atención a identificar y eliminar las limitantes institucionales que contribuyen al uso ineficiente del capital, tanto en el sector público como en el privado, pondría en circulación una parte mayor de los ahorros, para así apoyar programas más grandes y efectivos a fin de incrementar la capacidad productiva, generar más empleo y mejorar la calidad de vida de las regiones atrasadas y de los sectores más pobres de la población. En el contexto del crecimiento lento y de la incapacidad de los instrumentos convencionales de la política estatal para mitigar las desigualdades relativas, tales programas tienen un importante papel.

Equidad y justicia social

26. Los planes han proclamado reiteradamente que le propósito de la planificación no es el crecimiento en sí mismo, sino éste como medio para construir una sociedad más justa

y equitativa. Se reconoció que junto con las medidas para estimular el crecimiento, sería necesaria la intervención estatal directa y activa para remover de raíz las causas de las desigualdades sociales y económicas y para asegurar que el crecimiento económico no las agudizara. En un inicio, se subrayaron casi exclusivamente las medidas para mitigar, y eventualmente reducir, las desigualdades relativas entre las clases, las regiones y los grupos sociales.

27. Se trató de reducir la desigualdad en materia económica que es, obviamente, una de las razones principales para la desigualdad en el ingreso y en las oportunidades, mediante la reforma agraria (dirigida a terminar con el ausentismo de los propietarios, asegurando el derecho de los inquilinos y limitando la cantidad máxima de tierra que un individuo podía poseer y cultivar) y mediante la ampliación de la propiedad pública. La nacionalización de los bancos y de los seguros, llevada a cabo a finales de los sesenta, también se racionalizó como una vía encaminada a expandir el flujo y asegurarle a las empresas más pequeñas en todos los rubros de la economía, un acceso más fácil al crédito para el desarrollo. Se supuso, en efecto, que la expansión de la propiedad pública reduciría la participación en los beneficios, las ganancias del capital y otras entradas por propiedad correspondientes al sector privado.

28. El otro instrumento importante para reducir las desigualdades relativas fue el sistema fiscal, que combinó un régimen de impuestos progresivos con una política de gasto público para ampliar los beneficios educacionales, de salud pública, de suministro de agua, de caminos, etc., haciéndolos más fácil y ampliamente accesibles a los estratos más pobres de la sociedad y a las regiones menos desarrolladas. Los programas especiales para el desarrollo de las áreas atrasadas, y para el beneficio de las Castas y Tribus Registradas están también dirigidos a reducir la desigualdad relativa. Incluyen proyectos de desarrollo para incrementar la productividad y el empleo del grupo social o de la región como un todo; suministro de activos generadores de ingresos; asistencia para aumentar la productividad de esos activos que pudieran tener los miembros individuales de la clase o región, y discriminación positiva destinada a dar a estos grupos escogidos, acceso preferencial

a la educación superior y a los empleos públicos. Las medidas para proteger las industrias de uso intensivo de mano de obra de la competencia con las fábricas, y la ayuda estatal para mejorar su capacidad competitiva, también pertenecen a esta categoría. Sin embargo, el alcance y la escala de tales programas han crecido rápidamente y hoy en día representan más o menos el 15% del gasto total del sector público. El acento de estos programas ha ido también cambiando gradualmente de la reducción de la desigualdad relativa de la riqueza a la elevación de los ingresos de los grupos “escogidos” de “pobres” o a la disponibilidad de ciertos elementos básicos (como la educación, los servicios de salud y el suministro de agua) en todas las áreas, a un nivel mínimo específico.

29. El tamaño y el alcance de la intervención estatal han aumentado enormemente en las últimas tres décadas, pero la evidencia disponible no muestra ninguna reducción importante de la desigualdad relativa. Actualmente, es un lugar común que, aparte de la abolición de los zamindar, las reformas agrarias han tenido poco impacto en la distribución de las parcelas. El grado de desigualdad tanto en la propiedad como en las parcelas bajo cultivo no muestra ningún cambio entre 1953-1954 y 1971-1972. El arriendo declarado ha disminuido, pero aunque algo de esto sea verdad, parte se considera como reflejo de encubrimiento. Existen otros indicadores de un incremento en la disparidad relativa. Así, en algunas áreas de crecimiento rápido (como Punjab y Haryana, y también en algunos distritos de UP y Tamil Nadu), la distribución de las parcelas bajo cultivo parece haberse concentrado más, como resultado de la reanudación del sistema de tierras cultivadas por arrendatarios para el autocultivo y, en algunos casos, debido a incrementos en el fenómeno del “arrendamiento invertido”. En segundo lugar, existe una evidencia abrumadora acerca de que los agricultores más grandes han tenido acceso más fácil y mayor a los fertilizantes, al crédito y a otros insumos para elevar la productividad. La relación inversa tradicional entre el tamaño de la propiedad y la producción por unidad de área está debilitándose o incluso revirtiéndose; esto ha sido documentado mediante datos —aunque limitados— de algunas regiones. En tercer lugar, mientras las granjas más grandes parecen

haber ganado más en términos del crecimiento de la producción, la demanda de mano de obra no se ha mantenido al ritmo del crecimiento de la oferta, en parte debido al lento aumento de la producción, y en parte por la extensión, en algunas áreas, de la mecanización del trabajo. Como el tamaño promedio de las tierras cultivables ha ido disminuyendo, el crecimiento de la demanda de mano de obra por contrato parece haber sido más lento que el promedio, precisamente en un momento en que el alza de la presión demográfica, la mayor concentración (en algunas áreas) de las tierras bajo cultivo, y el desplazamiento de la mano de obra de la industria tradicional de la aldea hacia los productos urbanos, han conducido a un aumento relativo del número de gente que depende del trabajo asalariado para vivir. En esta situación, sólo cabe esperar que los salarios reales, y las oportunidades de empleo de la mano de obra asalariada serán de un nivel inferior a los de los cultivadores. Las evidencias muestran una baja absoluta en las tasas del salario real del trabajo contratado en la mayor parte de la India, en el número promedio de días que se emplea a un obrero y en el promedio per cápita del ingreso real de la clase obrera. También tenemos información sobre algunos distritos con alto crecimiento que muestran una baja en el porcentaje de la producción que se paga como salario al trabajador contratado, junto con un aumento en el de mano de obra contratada con relación al insumo total de mano de obra.

30. Las políticas destinadas a alentar a las industrias de uso intensivo de mano de obra tampoco han tenido mucho éxito. Los patrones de la demanda parecen haberse inclinado hacia las manufacturas modernas; sin embargo, las industrias tradicionales no poseen la pericia necesaria o la flexibilidad para trabajar con materiales y diseños nuevos. Los esfuerzos para proteger estas industrias, mejorar sus técnicas y capacidad de competencia, y para desalentar simultáneamente la invasión de técnicas mecanizadas, no han alcanzado los resultados esperados. El ejemplo más dramático son las textileras de algodón, donde a pesar de los subsidios liberales, del crédito, de las reservas y del trato fiscal favorecedor, los telares manuales no han sido capaces de mantenerse frente a los telares mecánicos, la mayoría de ellos instalados contraviniendo la ley. De

acuerdo con un observador informado, la producción de los telares manuales ha bajado, mientras que la de los mecánicos ha crecido de niveles mínimos a cerca del 25% de la producción textil total (Jain, 1983). De hecho, hubo cambios similares en varias otras industrias (zapatos, fósforos, jabón, por ejemplo), lo que sugiere una baja relativa de la producción tradicional, doméstica. También hay alguna evidencia de que la producción se ha desplazado del sector de las fábricas modernas relativamente grande a pequeñas unidades fuera de los límites de las leyes de las fábricas y de otras legislaciones, lo cual es una tendencia alentada por las concesiones fiscales a la pequeña industria. Sobre todo, parece haber habido cambios importantes en la estructura industrial, considerada en términos de la importancia relativa de las formas de producción tradicionales y domésticas, las unidades organizadas a pequeña escala y las industrias grandes y modernas. Pero la naturaleza y la fuerza de estas tendencias y su implicación futura, siguen siendo áreas ampliamente inexploradas.

31. La tendencia a la concentración de la población urbana en las grandes ciudades (donde los salarios son altos y el obrero está mejor organizado para proteger sus intereses), una caída en la proporción de trabajadores urbanos empleados en el sector no organizado¹¹ y la brecha creciente entre las ganancias de la mano de obra asalariada en las áreas rurales y el sector organizado de las áreas urbanas podría contribuir a ampliar las diferencias campo-ciudad. Por otra parte, el alza en la tasa de desempleo urbano, la creciente disparidad entre las tasas salariales de las fábricas a grande y pequeña escala, para no hablar del crecimiento del "dinero negro", tienden a empeorar las desigualdades interurbanas.

32. Volviendo al sector público, encontramos que su participación en la riqueza nacional reproducible total ha crecido de cerca del 18%, en 1950-1951, a más del 45 %. Su participación en el producto neto es mucho menor (7.5% en 1950-1951 y 21% en 1979-1980), en parte debido a que las inversiones del sector público se concentran en actividades alta-

¹¹ La proporción de trabajadores urbanos varones en el sector no organizado declinó del 57% al 50% entre 1961 y 1971.

mente intensivas en capital.¹² Sin embargo, la participación del sector público en los ingresos no salariales de los sectores no agrícolas —lo que da una medida aproximativa de los ingresos de la propiedad— ha estado muy por debajo de su participación en las reservas de capital y está descendiendo. Los resultados en términos de las utilidades obtenidas son peores: las ganancias netas previas a los impuestos de 178 empresas públicas, después de compensar las pérdidas en 1979-1980, fueron de 10 460 millones de rupias; 81% de las ganancias provinieron de 13 instituciones financieras, compañías de seguros y empresas que proporcionan servicios financieros. Las empresas no financieras, como grupo, tuvieron ganancias magras (7 390 millones de rupias) o pérdidas (5 300 millones de rupias). Los ahorros netos de las empresas públicas fueron alrededor del 1% de los ahorros domésticos netos totales a comienzos de los años sesenta y alcanzaron sólo cerca del 3% a finales de los setenta, ¡muy lejos de la visión de un rápido crecimiento del sector público, y de que éste se convertiría progresivamente en una fuente importante de ahorro! Indudablemente, el bajo nivel de los excedentes generados por el sector público se debe, en parte, al hecho de que son usados como un medio para proporcionar beneficios a clases determinadas o a regiones.¹³ Pero a través de los informes tal como se publican corrientemente, no hay forma de saber ni siquiera la magnitud de tales subsidios implícitos, y mucho menos determinar si realmente cumplen un papel de redistribución.

33. Una interrogante que también se plantea es si las operaciones fiscales cumplen un papel redistributivo. Que el Estado se apropie actualmente de más de un sexto del PIN, a través de los impuestos y cuentas, de cerca de un quinto del gasto nacional total, comparado con el 6.6% y el 8.3% respectivamente, en 1950-1951, demuestra su potencial. La incidencia

¹² De 133 empresas públicas en producción, de las cuales disponemos de información, 21% operaba bajo un 50% de la capacidad de utilización, 32% operaba entre el 50 y el 75% y el 47% operaba a más del 75% de la capacidad.

¹³ La contratación de más personas de las que realmente necesitan las fábricas, la operación de líneas de ferrocarril “no económicas” por consideraciones “estratégicas” o regionales, el suministro de electricidad a los consumidores rurales a tasas subsidiadas, y la provisión de viviendas y de otras comodidades a tasas subsidiadas a los empleados de las empresas, son algunos ejemplos.

Cuadro 4. Papel del sector público en la economía india

		1950-51	1960-61	1970-71	1979-80
Acumulado en el PIN					
total	%	7.5	10.6	14.5	20.7
Gobierno	%	4.5	5.5	7.0	8
Empresas	%	3	5.1	7.5	12.7
Participación en el gasto nacional	%	8.3	13	18.5	
Ingresos del Estado como % del PIN		6.6	10.2	13.9	
Inversión pública como % de la inversión total		23	44	38	47
Participación del sector público en el acervo de capital	%	18	33	44	n.a.
Ahorro público como % del ahorro interno bruto		17.2	20.6	18.5	17.4
Ahorro del sector público como % del PIN		1.9	2.5	3	4.3

n.a.: no acreditado

Fuentes: CSO, *National Accounts Statistics*, varios números, *Public Enterprises Survey*, 1980-81. R.N. Lal. El Comité Raj en *Capital Formation and Saving in India, 1950-51 to 1979-80*, RBI, 1982.

efectiva de los impuestos indirectos y del impuesto sobre la renta sobre los ingresos personales gravados con impuestos es realmente progresiva, pero se sabe muy bien que una proporción sustancial y, probablemente creciente, de los ingresos comerciales evitan o evaden los impuestos. El crecimiento fenomenal de las firmas registradas y el casi estancamiento del pago de impuestos por las sociedades mercantiles han hecho que las tasas efectivas de los impuestos sobre tales ingresos se hayan reducido sustancialmente. Más aún, la incidencia de los impuestos directos sobre los ingresos agrícolas ha bajado impresionantemente y en la actualidad es insignificante. En conjunto, hay buenas razones para dudar acerca de si la incidencia global de los impuestos en relación con los ingresos es realmente progresiva.

34. En lo que respecta al gasto público, la defensa y la administración general, difícilmente puede considerarse que jueguen un papel redistributivo. Su potencial redistributivo es ma-

yor en el gasto para la educación, la salud y los servicios sociales, en el desembolso para el desarrollo destinado a elevar la productividad y el empleo, y en los subsidios, en la medida en que ayudan a las clases y a las regiones más pobres. En estos aspectos, el efecto redistributivo real del gasto público es mucho menos de lo que se pudiera esperar.¹⁴ Esto es evidente si se considera que el gasto para la educación superior, que beneficia principalmente a los grupos de ingresos altos, ha estado creciendo mucho más rápido que el de la educación primaria; que las desigualdades interregionales y entre las clases se reflejan en la distribución de la irrigación; y que, a pesar de los subsidios del Estado, el empleo y los ingresos de las industrias tradicionales han sufrido una baja relativa.

35. Aunque la reducción de las desigualdades regionales haya estado entre las intenciones políticas declaradas, no se refleja muy claramente en el criterio para la asignación de inversiones en las regiones. Como los planes estatales forman parte integral del Plan Nacional y como una parte grande y creciente de los recursos financieros del Estado viene del Centro, ello permite en principio un apoyo poderoso para asignarle relativamente más recursos a los estados "más pobres". Pero en el terreno de los hechos, el Centro tiene un espacio limitado para maniobrar, constitucional y políticamente, en la decisión de los repartos interestatales, y aún menos en asegurar que las cantidades presupuestadas se gasten en las regiones más atrasadas de un estado. En la práctica, los esfuerzos para desarrollar las regiones "atrasadas" han operado a través de programas especiales para áreas designadas (tales como regiones tribales, zonas propensas a la sequía, programas de necesidades mínimas); a través de darle alguna preferencia a esas áreas en la ubicación de los principales proyectos industriales

¹⁴ Las condiciones de los miembros de las castas/tribus registradas parece haber mejorado sólo marginalmente, si es que ha habido alguna mejora. Mientras el total de la tasa de alfabetización se elevó del 24% al 30% entre 1961 y 1971, la tasa de las castas/tribus registradas aún rezagadas se mantuvo considerablemente atrás, elevándose del 9.8% al 13.6 por ciento. Es verdad que la participación de estos grupos en los servicios del gobierno central se elevó del 14% al 19% entre 1961 y 1979, su situación económica no mejoró mucho; así, la proporción de las castas/tribus registradas entre las familias de trabajadores rurales declinó sólo marginalmente del 48.3% al 46.8% entre mediados de los sesenta y mediados de los setenta.

y mineros, y buscando fomentar (a través de los subsidios y el desarrollo de áreas industriales) el establecimiento de las industrias en esas áreas rezagadas. A pesar de estos programas, las desigualdades interregionales con respecto al analfabetismo, las instalaciones hospitalarias, el acceso a los caminos y al consumo de electricidad, no han mostrado una baja apreciable. Una gran parte de los subsidios (por ejemplo, los alimentos, los fertilizantes y la exportación) no benefician a los pobres; los subsidios al costo de los activos productivos, los préstamos con interés bajo, DPAP, el Empleo Rural y los otros esquemas deberían beneficiar, en principio, a los pobres. Pero hay dudas sobre si estos subsidios, o algún porcentaje de ellos, realmente llegan a los supuestos beneficiarios.

36. Las dudas sobre la eficacia de la política gubernamental para reducir las desigualdades relativas en la sociedad se refuerzan con la evidencia disponible —aunque insatisfactoria y parcial— sobre las tendencias a la desigualdad en la riqueza y el consumo. La *National Sample Survey*, la única fuente que ofrece datos estatales confiables sobre la distribución de la población urbana y rural por tamaño de parcela y nivel de consumo durante un período, muestra que la distribución de la riqueza en la India rural se ha hecho más desigual entre 1961 y 1971. Ni las disparidades relativas en el consumo (nominal y real) ni tampoco la incidencia de la pobreza muestran ninguna tendencia clara, ya sea en el área rural o en la urbana o en alguno de los estados (Ahluwalia, 19). En realidad, no muestran ningún progreso. De hecho, un examen más detallado sugiere que los cambios en los conceptos y procedimientos utilizados en las encuestas de consumidores pueden tender a subestimar no sólo el crecimiento del consumo real per cápita, sino también a callar cualquier deterioro que hubiera podido ocurrir en su distribución (Vaidyanathan, 1983).

37. El fracaso de los planes para provocar cualquier reducción importante de las desigualdades refleja, en cierto sentido, la habilidad de los elementos “poderosos” de la sociedad, y que existe obviamente una alta correlación entre los medios económicos y el poder político, ambos orientados a frustrar las medidas que tocan sus intereses y a apropiarse de los beneficios de la intervención estatal. El fracaso de la reforma agra-

Cuadro 5. Desigualdades entre los estados en indicadores de desarrollo

	<i>Coefficiente de variación</i>
1. PIN per cápita a precios actuales	
1960-61 a 1962-63	0.189
1973-74 a 1975-76	0.261
2. Producción de granos per cápita	
1961-62 a 1963-64	0.312
1975-76 a 1978-79	0.591
3. Área irrigada bruta	
Área cosechada bruta	
1958-59	0.511
1976-77	0.611
4. Empleo en la manufactura por 1 000 habitantes	
1961	0.748
1977	0.652
5. Consumo de electricidad per cápita	
1961-62	0.651
1977-78	0.633
6. Caminos (extensión)	
Área	
1956	0.671
1978-79	0.843
7. Camas de hospital por 1 000 habitantes	
1959	0.402
1978	0.460
8. Tasa de alfabetizados	
1961	0.314
1977	0.293

Fuente: GOI, *Statistical Abstract*, varios números.

ria es un ejemplo excelente de lo primero. Lo segundo se ilustra con la forma exitosa en que los agricultores más ricos se han apropiado no sólo de la ayuda estatal a la agricultura en general y al desarrollo rural, por medio de la extensión, los insumos y el crédito, sino también de la ayuda a través de los programas destinados a beneficiar a los agricultores pequeños y marginales y a los trabajadores agrícolas. Sin embargo, ésta no es toda la historia: también existen desequilibrios regionales en el poder político, y las regiones mejor desarrolladas son capaces de limitar cuánto peso se le dará a las áreas atrasadas

en la asignación de recursos. Esto sucede entre los estados y también entre los distritos/regiones dentro de un estado.

38. Por otra parte, varios de los programas diseñados para beneficiar a grupos particulares, ubicados en el último peldaño de la escala económico-social, han asumido puntos de vista demasiado simplistas sobre cómo elevar los ingresos de los grupos escogidos, y han subestimado las dificultades que enfrentan los beneficiarios potenciales para obtener la ayuda, y los organismos administrativos para asegurarse que la asistencia sea utilizada correctamente. Se han hecho algunos esfuerzos para remediar estos defectos a la luz de la experiencia. Pero los programas continúan siendo esencialmente diseñados de arriba a abajo, instrumentos ya preparados de mecenazgo político que ofrecen oportunidades para la corrupción.

39. Existe una tendencia general del ejecutivo político a usar el gasto público como una fuente de mecenazgo (lo que conduce a presiones para comenzar demasiados proyectos sin una investigación apropiada) y como una fuente directa o indirecta de financiamiento de la actividad política. Esto, a su vez, conduce a la negligencia en materia de planificación y ejecución de proyectos, y respecto de los instrumentos de control financiero. La sobrecapitalización de las empresas públicas y su utilización como el vehículo para otorgar subsidios encubiertos a intereses diversos, forman parte de este síndrome. Al combinarse con los defectos en la administración —falta de eficiencia administrativa, una ausencia total de estándares de rendimiento claros y de mecanismos para una evaluación objetiva, ausencia de una política definida y consistentemente aplicada sobre el personal administrativo, y malas relaciones de trabajo— han ocasionado retrasos de larga gestación, costos excesivos, y empleo de más obreros de los necesarios, lo que ha tenido como efecto acumulativo la elevación de los costos unitarios. Los costos elevados, más que los precios subsidiados del producto, parecen ser la causa principal de la baja utilidad de las empresas públicas. Contrariamente a la impresión general, el costo de algunos de los productos intermedios claves de las empresas públicas, tales como la electricidad, la carga por ferrocarril, el carbón y el acero, han seguido de hecho el ritmo del índice de precios de las manufacturas.

Perspectivas

40. Lo que planteamos implícitamente es que las perspectivas para el crecimiento, con o sin mayor equidad, dependen en gran medida de los desarrollos en el ámbito de la política económica. Durante más de tres decenios, la planificación india ha contado con el crecimiento y la intervención estatal para lograr una distribución más igualitaria de los ingresos, como el instrumento principal para mitigar la pobreza y el desempleo en el país. Esta estrategia ha sido guiada por tres supuestos fundamentales: primero, que el crecimiento rápido proviene de una alta tasa de acumulación; segundo, que la alta tasa de ahorro requerida para lograr una acumulación elevada puede alcanzarse mejor si la distribución existente de los activos productivos no se desvirtúa demasiado; y, tercero que la intervención estatal a través de medidas fiscales y de programas de desarrollo puede tanto reducir las desigualdades como mejorar los niveles de vida de amplios sectores de la población. Pero, a pesar del incremento significativo de la tasa de acumulación y de la intervención estatal, la tasa de crecimiento de la economía ha permanecido baja, a un 3.8% anual, y la distribución del ingreso ha empeorado.

41. Evidentemente, el problema no parece ser de planificación poco ambiciosa. Como hemos planteado, existen restricciones importantes tanto organizativas como tecnológicas para la tasa de crecimiento de la agricultura y de la manufactura, lo que constituye un estorbo para el conjunto de la economía. Sin embargo, aun con estas restricciones, pueden realizarse algunas mejoras ajustando y racionalizando el proceso de planificación y su ejecución. Precisamente, lo que éstos deberían ser es el centro del debate: difícilmente se encuentre alguien que abogue por el abandono de la planificación, por el retorno al mercado libre, o por la abdicación del sector público. Sí hay muchos que propugnan que se controle menos al sector privado y que plantean cambios en las formas y los modos de la intervención estatal. Realmente, hay una instancia para revisar el sistema de control, que no es para darle libertad absoluta al sector privado, sino para hacer de él un instrumento más eficaz para alcanzar los propósitos que quiere

servir. Sin embargo, no hay que ilusionarse con que el relajamiento del control producirá alguna diferencia significativa, o elevará la tasa de crecimiento de la economía.

42. Sería prudente reconocer que los obstáculos para el crecimiento no pueden vencerse rápida o fácilmente; que la planificación debería enfocarse al menos tanto en elevar la productividad de la inversión como en aumentar la tasa de inversión; que el nivel y la composición de la inversión deben planearse sabiendo que no es probable que el crecimiento factible de la economía se eleve muy por sobre los niveles pasados, en el futuro inmediato; que el objetivo debería ser facilitar el relajamiento progresivo de los obstáculos subyacentes para que la tasa de crecimiento pueda elevarse después, y que mientras tanto la mitigación de la pobreza requerirá un esfuerzo mayor y más intencionado para elevar el ingreso y el empleo de las regiones y los grupos más pobres.

43. Lo anterior debería involucrar cambios de largo alcance en la forma en que se preparan y ejecutan los planes. En primer lugar, significa que los planes no deberían enfocarse en términos de la magnitud del desembolso (para el gasto en el sector público), sino en cuanto a la credibilidad del contenido del programa para los sectores claves (medidas para utilizar completamente la capacidad instalada existente, el calendario de los proyectos en marcha y la preparación de los nuevos proyectos). Segundo, al decidir la dimensión global y la composición de la inversión, la Comisión de Planificación necesita asumir un punto de vista más firme y más independiente en cuanto a la tasa de crecimiento factible y a otros parámetros importantes. La práctica, asentada en el tiempo, de planificar la inversión sobre la base de metas de alto crecimiento no sólo ha agravado la inflación, sino también ha conducido a desequilibrios entre la capacidad y la demanda, difíciles de corregir. Tercero, la planificación sobre la base de una tasa de crecimiento económico relativamente modesta, prestando mayor atención a las medidas para mejorar la eficiencia, significaría no sólo un alza menor de los gastos propuestos, sino también un cambio significativo en su composición, fuera de la industria pesada (especialmente la del metal y la maquinaria). También se debe centrar la atención en el reajuste de la industria de cons-

trucción de maquinaria —especialmente en el sector público— para que pueda adaptarse a los cambios que las condiciones demandan. Cuarto, el interés de dar más trabajo e ingresos a las regiones y sectores más pobres, así como de sentar las bases de un crecimiento más rápido a largo plazo, exigen que la asignación de la inversión (y de los gastos corrientes asociados) sea conscientemente elaborada en favor de la regiones y clases atrasadas. Quinto, los cambios institucionales necesarios para asegurar una planificación más ajustada, la ejecución y la operación de los proyectos, la evaluación regular de la realización con criterios claramente establecidos y con un sistema de sanciones de apoyo y recompensas, se han convertido en una demanda crítica. Claman por el reforzamiento de la independencia y la autoridad de instituciones como el Parlamento, la Contraloría General y la Comisión de Planificación.

44. Pero las perspectivas de estos cambios, que son por naturaleza de largo alcance y que deben efectuarse a través del proceso político, son poco ciertas. Parte del problema es que no existe un consenso general sobre la naturaleza de la “enfermedad” o acerca de cómo deba curarse. Esta falta de consenso surge tanto de las diferencias ideológicas como del hecho de que cualquier cambio importante afectará adversamente a varios intereses establecidos. Existen fuertes presiones a todos los niveles gubernamentales para que se efectúe un mayor gasto público, pero también una perceptible renuencia a hacer más estricto el mecanismo de aprobación de los proyectos, y a supervisar más rigurosamente la ejecución de éstos. El uso del gasto público como instrumento de mecenazgo político ha hecho al ejecutivo supersensible a la crítica y ha aumentado su renuencia a aceptar una evaluación independiente y objetiva, e incluso a hacer que la información importante llegue al público. Se supone que los cuerpos legislativos y el Parlamento deberían cumplir este papel, pero nunca lo hacen. Las presiones concertadas sólo pueden llegar a través del proceso político. Algunas de estas presiones ya son evidentes en las tendencias al fraccionamiento del poder político y a su descentralización, y en el auge de nuevos grupos y partidos hasta entonces marginales dentro de la corriente principal de la política económica del país. El surgimiento de tales

fuerzas nuevas no significa necesariamente una enmienda de la planificación super ambiciosa, de la floja ejecución de los proyectos, de la disipación fiscal. Pero al generar presiones para la descentralización, pueden, irremediablemente, poner en acción muchas enmiendas.

45. En tiempos recientes parecen haber surgido tres corrientes importantes de presión política y económica. En primer lugar, el sector privado quiere mayor libertad para decidir lo que producirá, para importar *know how* y para establecer colaboraciones con el exterior. Ya ha habido un considerable relajamiento en este frente, en cuanto a permitir que el sector privado entre en áreas consideradas como reservas propias del sector público, de las cuales los equipos de telecomunicaciones son un ejemplo reciente. También se está alentando el establecimiento de aventuras conjuntas y de importación acelerada de tecnología. Muchas secciones del sector privado se opondrían a cualquier cosa que pudiera quitarles sus mercados protegidos. Sin embargo, la colaboración técnica extranjera parece haberse convertido en un mecanismo importante de competencia en el propio sector privado indio. Estas presiones para la realización de cambios en el sector privado no parecen tener una contrapartida importante en el sector público. Gran parte de la culpa por el pobre desempeño del sector público se ha atribuido a la administración por parte de especialistas en "generalidades". Pero una parte considerable de la responsabilidad por el desborde de los costos, por los retrasos en los tiempos señalados y por los colchones de amortiguación, se debe atribuir a las presiones políticas que han convertido al sector público en la presa de un sistema corrompido por el mecenazgo político. Una administración de profesionales no puede resolver estas presiones que se han introducido en el sistema ni remediar lo que, infortunadamente, no parece tener ninguna fuente de presión interna. Las demandas de reforma formuladas por analistas no son suficientemente coherentes, o no están apoyadas por el tipo de fuerza política necesaria para realizar un cambio fundamental.

46. El desarrollo de los intereses de los agricultores rurales y su afirmación de que se les discrimina en favor de las áreas urbanas, parecen potencialmente mucho más poderosos.

Mientras que el objetivo fundamental de los agricultores es obtener mejores precios para sus cosechas e insumos más baratos, puntos en los que pueden coincidir los agricultores ricos como los pobres, existe una clara opinión de que la balanza de la inversión y de los gastos del desarrollo se inclina excesivamente en favor de las áreas urbanas. Aunque estas demandas aún son incipientes, pueden inducir a cambios hacia programas de desarrollo en favor de las áreas rurales.

47. Además de lo anterior, la extensión de la pobreza y del desempleo entre los trabajadores asalariados rurales, quienes forman el grueso de las clases "atrasadas" y cuyo número es grande y crece rápidamente, está forzando a los partidos políticos a prestar mayor atención a los problemas de éstos. Por supuesto, existen debilidades cruciales; sin embargo, es significativo que el compromiso con los programas especialmente diseñados para las "regiones atrasadas" y "los grupos escogidos" haya crecido considerablemente, no sólo a nivel de la retórica sino en términos de la asignación real de los recursos. El hecho mismo de que las asignaciones para algunos programas hayan crecido en grandes dimensiones ha permitido lograr un punto focal sobre el que se puede ejercer una presión política concertada en nombre de los estratos y las regiones más pobres. No todas las demandas formuladas son de esta naturaleza. Existen razones para creer que, al menos en algunos estados, los beneficiarios de las asignaciones y de las prebendas políticas del sistema son precisamente ¡los voceros de las demandas! En qué medida ganarán los supuestos beneficiarios dependerá, sin duda, de su habilidad para movilizarse contra aquéllos que monopolizan los beneficios en su nombre. El problema, por lo tanto, no es solamente el de simplificar los programas, aceptando "criterios objetivos" para seleccionar las áreas o grupos que serán beneficiados, ni el de introducir a más expertos en la planificación de proyectos o programas, aunque todo ello sea necesario. Pero estas medidas no pueden ir más allá, a menos que se combinen con arreglos institucionales que permitan mayor libertad de acción a las instituciones locales, de manera tal que los intereses de los supuestos beneficiarios puedan tener medios efectivos para influir en las decisiones y su ejecución. En la medida en que los programas

continúen siendo concebidos, consolidados y ejecutados por burócratas, bajo el control de los niveles más altos del gobierno (el Estado y el Centro), continuarán siendo instrumentos de mecenazgo de funcionarios políticos que sirven fundamentalmente como "agentes de bolsa". En este contexto, la descentralización parece crucial. Aunque la perspectiva de una descentralización mayor de los niveles administrativos o políticos aún sea remota, está siendo analizada seriamente, y es significativo que varios estados ya hayan puesto en práctica legislaciones que plantean una drástica descentralización del gobierno. Apuntan al hecho de que éste es un tema político candente y proporcionan el contexto en el cual pueden generarse reformas, o presiones para alcanzar reformas. No es que la descentralización vaya a resolver automáticamente el problema de las jerarquías del poder local o la derivación de los fondos hacia los grupos o las clases locales más ricas, pero poner el terreno de la lucha en el nivel local permite más amplitud, en el contexto político actual, para que las regiones y los grupos más pobres puedan ejercer presión por las reformas. Pero que éstas lleguen a realizarse, sigue siendo una interrogante.

Traducción del inglés:
SONIA DAZA

Bibliografía

(La mayor parte de este trabajo se ha basado fundamentalmente en la considerable literatura sobre el tema; las referencias citadas después son las deducidas de la información.)

- M. AHLUWALIA, "Rural Poverty in India, 1956-57 to 1973-74", *India: Occasional Papers*, Documento de Trabajo del Personal del Banco Mundial núm. 279.
- RAO, V.K.R.V.: *India's National Income 1950-1980*, Sage Publications, Nueva Delhi, 1983.
- RBI, *Capital Formation and Savings in India, 1950-51 to 1970-80*, Informe del Comité Raj, 1982.
- A. VAIDYANATHAN, "On the validity of NSS Consumption data", documento de trabajo 183 del CDS, 1984.