

Cincuenta años

de desarrollo en la India

D. A. Washbrook

Cuando la India obtuvo su independencia en 1947, su primera planeación económica estuvo marcada por la experiencia de doscientos años de dominio colonial, los cuales le habían legado pobreza y privaciones apremiantes: más del 80% de la población vivía por debajo de la línea de pobreza, el desarrollo industrial era débil y la provisión de infraestructura (aparte de los ferrocarriles) era insignificante. Además, desde mediados del siglo XIX los nacionalistas indios habían comenzado a criticar al régimen británico, lo cual influyó mucho en sus posteriores planes de desarrollo. Parte fundamental de esa crítica era la idea del “drenaje”: se decía que Gran Bretaña había “drenado” la riqueza de la India mediante pagos por concepto de gastos del gobierno y a través de un sistema de “libre comercio” que favorecía con mucho los intereses industriales de Gran Bretaña. De la década de 1860 a los años veinte del siglo pasado, Gran Bretaña disfrutó de un enorme superávit en su balanza de pagos con la India (equivalente, en varios momentos de finales del siglo XIX, a 4% del PIB indio). También se ha dicho que sus políticas contuvieron el desarrollo de la India a fin de mantener los mercados abiertos para los fabricantes británicos. Los más importantes nacionalistas indios comenzaron sistemáticamente a abordar el asunto de la economía de la India después de su independencia en el Plan de Bombay de 1944. El resultado no sorprendió a nadie en vista del tono de su crítica: elaboraron políticas con aranceles protectores elevados, industrialización con sustitución de importaciones y el “retiro” de sus políticas de las principales plataformas comerciales internacionales.

Traducción del inglés por Susana Moreno Parada.

También agregaron otro puntal: el Estado asumiría un papel protagónico más fuerte en la dirección de la economía. Con el régimen británico la propiedad de los medios de producción estaba en gran medida en manos privadas. Sin embargo, el Estado colonial siempre había alegado tener prerrogativas sobre la dirección económica: por ejemplo, con respecto a la construcción de los ferrocarriles, en la que había garantizado ingresos rentables contra las rentas públicas. Durante las dos guerras mundiales y la gran depresión, también se hizo responsable de la regulación del mercado, de la introducción de aranceles protectores y, a veces, incluso de la distribución del grano. No obstante, dicha dirección económica se consideraba excepcional y se aplicaba con moderación. El Plan de Bombay buscaba ampliar el papel del Estado para que tomara las riendas de la economía.

Pero esta poderosa función del Estado también planteaba preguntas acerca de hasta dónde la propiedad pública debía desplazar a la propiedad privada. Jawaharlal Nehru, primer ministro de la India, estaba influido por los modelos de planeación económica desarrollados en la Rusia de Stalin en la década de 1930 –país que había visitado– y en los que se había eliminado la economía del sector privado. Sin embargo, incluso durante el periodo colonial, los indios habían sido los propietarios de los medios de producción, y durante los años veinte y treinta le habían comprado su parte a los intereses británicos y desarrollado nuevas industrias manufactureras. Si bien inicialmente tuvieron una tímida participación en el movimiento nacionalista de la India, los empresarios destacaron cada vez más en los años de entreguerras, cuando G.D. Birla, el principal industrial de la India, adquirió fama como principal patrocinador de Mahatma Gandhi. Varios industriales indios prominentes, como Birla, estaban muy involucrados en los procesos que condujeron al Plan de Bombay y, de hecho, también se habían convertido en asesores cercanos del último Estado colonial mientras se preparaba para pelear en la segunda guerra mundial y para la descolonización. Representaban intereses demasiado fuertes para ser dejados de lado.

Como resultado, mientras la India atestiguaba un compromiso con el “socialismo” –reflejado simbólicamente en el prólogo de su Constitución de 1950, en el que se define como una “república socialista”–, esto era un tanto retórico.

La planeación de Nehru estaba basada firmemente en los principios de una economía mixta en la cual, de hecho, el sector público nunca era responsable de más del 28% del PIB. Más bien, el Estado tenía el derecho de conducir a las empresas privadas hacia objetivos de producción convenidos, por medio de licencias, cuotas y arreglos de cárteles. El sector público se pondría a la cabeza sólo para expandir o desarrollar nuevas industrias relacionadas con la infraestructura y los bienes de capital. No debía haber una expropiación total de la industria privada y ni siquiera, curiosamente, la “nacionalización” de compañías residuales dirigidas por intereses extranjeros (principalmente británicos).

Esos principios –proteccionismo, sustitución de importaciones y dirección del Estado de una economía mixta– fueron la base de los dos primeros Planes Quinquenales de la India (1952-1957 y 1957-1962), de los cuales se dice que siguieron la fórmula “Nehru-Mahalanobis” (por Jawaharlal Nehru y el estadístico Prashanta Chandra Mahalanobis). El énfasis de estos planes recayó en gran medida en la construcción de infraestructura y de industrias de capital, lo cual sus progenitores –siguiendo la estrategia soviética– consideraban esencial para la modernización de la economía. Los debates acerca de los méritos y deméritos relativos de esos planes continuaron muy avivados.

En términos de las prioridades de su propia agenda, estos planes tuvieron un éxito considerable. Por ejemplo, en la época de la independencia la electrificación apenas existía fuera de las ciudades principales. Pero a principios de los sesenta las instalaciones energéticas llegaban a 60% de las poblaciones. De igual forma, la industria siderúrgica aumentó la producción a una tasa promedio de un 6% anual entre 1950-1951 y 1964-1965, y en ciertos años el crecimiento en la producción industrial alcanzó el 9%. El desarrollo económico también fue auxiliado por varios factores exógenos. La India pudo echar mano de grandes créditos de Gran Bretaña en pago por los servicios prestados durante la segunda guerra mundial, así como aprovechar cantidades sustanciales de la ayuda disponible (especialmente de los Estados Unidos) para la reconstrucción después de la guerra. La Guerra de Corea fue un dividendo adicional, pues promovió los ingresos de la India provenientes de las exportaciones.

Sin embargo, la fórmula Nehru-Mahalanobis también tuvo reverses importantes. Su estrategia de desarrollo era intensiva en capital, en una economía

que ya sufría de un excedente de mano de obra y comenzaba a experimentar tasas más rápidas de crecimiento demográfico. Entre 1951 y 1961 la población de la India aumentaba a más de 2.5% al año. Pero el plan le prestaba poca atención a la creación de empleos y su crecimiento fue menor que la mano de obra disponible.

Más grave fue, sin embargo, el hecho de que el plan prácticamente descuidaba la agricultura: puesto que estaba hecho para una economía mayormente agrícola, el plan había generado críticas muy serias. Sin embargo, en honor a la justicia, se prestaba mucha atención a la expansión del riego —donde el área cultivada era de más de 50%—, pero esto afectaba sólo a unas cuantas regiones del país. Por otro lado, eran pocos los recursos que se destinaban a la inversión en capital, a la investigación científica o a la innovación tecnológica en la agricultura. Además, como la India estaba aislada del proteccionismo poscolonial de muchas de sus antiguas fuentes de suministro de alimentos (como Burma), la disponibilidad de alimento *per cápita* comenzó a bajar peligrosamente. A mediados de los sesenta una serie de terribles monzones fue suficiente para que el espectro de la hambruna regresara a la India después de más de medio siglo de alivio (sin mencionar las condiciones excepcionales de la guerra), así como para retrasar los niveles de crecimiento del PIB.

Acerca de las razones por las que Nehru-Mahalanobis descuidaron la agricultura se ha especulado mucho a lo largo de los años. Se ha dicho que una posible causa residía en que la nueva élite dirigente era urbana, provenía de la clase media y tenía educación occidental; se ha mencionado también el deseo de convertir rápidamente a la India en un Estado moderno capaz de desempeñar un papel importante en la arena internacional. Dicho francamente, los nuevos dirigentes de la India estaban culturalmente alejados de las aldeas, en donde vivía la mayoría de la población, y buscaron de manera expedita crear los símbolos de una potencia industrial moderna para competir con los Estados occidentales de los cuales se acababan de emancipar. Las condiciones cotidianas de trabajo y de vida de las “masas” indias no eran prioritarias.

Pero este puede ser un juicio muy severo. Más bien, al parecer el pensamiento nacionalista desarrollado durante la lucha contra el colonialismo influyó demasiado en las políticas y encaminó mal las respuestas en materia de po-

líticas públicas, así como con respecto al descuidado comercio exterior. Por un lado, la ideología de Mahatma Gandhi –con su énfasis en la “comunidad” auto-suficiente– había desempeñado un papel importante en la movilización nacionalista, que se reconoció inmediatamente después de la independencia con la construcción del “*panchayati raj*”, en la cual se suponía que los poderes del autogobierno se devolverían a las comunidades. Exactamente cómo esas políticas de descentralización administrativa iban a encajar con los principios de la planeación del desarrollo nacionalista, que difícilmente podrían haber sido más “centralistas”, sigue siendo un misterio. Y, por supuesto, las proyecciones del “*panchayati raj*” introducidas en 1952 no alcanzaron una realización práctica en particular. Pero el intento de lograr dichas proyecciones implicó que los encargados de la planeación central se inclinaron por abandonar la economía rural a sus propios recursos, o más bien, a las un tanto místicas recetas de Gandhi.

Más importantes aún, tal vez, eran las políticas de la reforma agraria que buscaban ocuparse del desarrollo económico en el campo. Durante la época colonial el movimiento nacionalista había criticado la pobreza de la India, en la cual la distribución distorsionada de la propiedad de la tierra tenía un papel clave. En muchas partes de la India los británicos habían favorecido a los grandes terratenientes (*zamindars*) por encima de los pequeños agricultores, y los nacionalistas indios radicales afirmaban que esto promovía formas improductivas y usureras de capitalismo a expensas de las fuerzas de producción. Para la década de 1930 el Congreso Nacional Indio estaba comprometido en líneas generales con la “abolición de los *zamindari*” y la redistribución de la tierra a los dueños-agricultores, lo cual se creía que automáticamente conduciría a una mayor producción agrícola. De forma paralela con el primer Plan Quinquenal, los gobiernos del Congreso de provincias en todo el país introdujeron una legislación referente a la reforma agraria que se esperaba tuviera un “revolucionario” impacto económico y social.

Si esta expectativa teórica era justificada o no sigue siendo una pregunta abierta, pues en casi todas las zonas de la India la reforma agraria se vio políticamente atenuada y nunca fue concluida, al menos como sus principales defensores esperaban. A medida que se fragmentaban las propiedades más grandes, la mayor parte de la tierra resultante no se redistribuía entre los sin tierra

o entre aquellos que poseían pequeñas parcelas; en cambio, fue a dar desproporcionadamente a manos de aquellas familias que ya poseían propiedades grandes o medianas (fueran propias o rentadas), cuyas posiciones económicas dominantes se vieron consolidadas localmente. La reforma agraria fue muy parcial, lo que hace difícil evaluar cuál habría sido su impacto económico completo. Sin embargo, la información recopilada en los cincuenta acerca de la relación inversa entre el tamaño de la granja y la productividad por acre sugiere que, de haberse efectuado rigurosamente, podría haber fomentado la producción agrícola hasta cierto punto.

No obstante, probablemente dicho punto habría sido pequeño porque, durante los años de entreguerras, el “problema agrario” dejó de radicar en la mala distribución de los activos y pasó a la deficiencia tecnológica. A los críticos radicales de la reforma agraria de esa época se les escapó hasta qué grado estaban declinando los rendimientos, especialmente de las cosechas alimenticias, en la medida en que la presión demográfica, la sobreexplotación y el agotamiento de la tierra se combinaban para reducir la fertilidad del suelo. Si bien el Estado colonial había promovido asiduamente las mejoras científicas de la exportación de cosechas comerciales, casi las había ignorado en lo que se refiere a las cosechas alimenticias internas. Los nuevos dirigentes de la India no lograron dar respuesta a este problema y destinar recursos de investigación para la producción de cultivos de subsistencia. Hacia mediados de los sesenta, cuando la hambruna reapareció en varias provincias (más notablemente en Bihar y Maharashtra), la errónea planeación de Nehru-Mahalanobis era indiscutible. Tras dos décadas de independencia, la pobreza en la India seguía tan difícil de curar como siempre: aún a principios de los setenta, más de 70% de la población vivía por debajo de la línea oficial de pobreza marcada por las Naciones Unidas.

Lo que siguió en los Planes Quinquenales de finales de la década de 1960 y durante la de 1970, fue un mayor énfasis en el desarrollo agrícola –en general, rural– pues, no hay duda, se trataba de un país en el que más del 80% de la población aún vivía y trabajaba en el campo. Los imperativos de la “Revolución Verde” ahora predominaban en la India, mientras buscaba, y lograba a finales de los setenta, la autosuficiencia alimenticia. Sin embargo, el cambio de

dirección pagó un precio. Para promover una mejor productividad agrícola en un sistema en el cual –según los estándares internacionales– el tamaño de la granja era relativamente pequeño, el Estado tuvo que subsidiar fuertemente los insumos. Se proporcionaba fertilizante a bajo costo, así como bombas de riego y de electricidad, a decenas de millones de agricultores a costa del erario público, lo cual asfixió el gasto disponible para la inversión en capital en otras áreas de la economía en donde las tasas de crecimiento tendían a debilitarse. Además, los rendimientos de la Revolución Verde fueron muy dispares y, en algunas regiones, su desarrollo fue lento. El cultivo del trigo respondió más rápidamente y una parte del norte de la India (en especial Punjab y Haryana) tuvo un “despegue” económico importante. Pero la respuesta fue mucho más lenta en las provincias que cultivaban arroz, que se atrasaron mucho. Además, los beneficios completos de la Revolución Verde sólo estaban a disposición de los agricultores más ricos, quienes tenían los recursos para complementar los insumos del Estado, por lo que la desigualdad económica comenzó a profundizarse no sólo entre regiones sino dentro de las mismas.

Para finales de la década de 1960, después de casi una generación de la independencia y dos décadas de planeación económica, la India seguía luchando por escapar de los legados de la pobreza colonial. Ni los planes Nehru-Mahalanobis ni los sucesores de la Revolución Verde habían logrado elevar las tasas de crecimiento del PIB por encima del promedio general de 3-3.5%, el cual se consideró, irónicamente, como la tasa de crecimiento “hindú”. Sin embargo, puesto que la población crecía a un promedio de 2.5% anual, esto elevó los niveles del ingreso *per cápita* a un poco más de 1% al año y prometía un largo y arduo camino para salir de la pobreza.

Además, una nueva gama de problemas políticos comenzó a afectar al desarrollo. Después de 1947 la India había caído fácilmente bajo el “dominio unipartidista” del Partido del Congreso, que había dirigido la lucha por la libertad contra el dominio colonial y heredado el nuevo Estado nacional prácticamente sin ningún adversario. El régimen del Partido del Congreso se basaba en una alianza paternalista entre la pequeña clase media y una variedad de comunidades culturales “minoritarias” y distritos electorales pobres; en gran medida, no representó a los sectores intermedios de la sociedad. Sin embargo, después de

la muerte de Jawaharlal Nehru en 1964 empezó a surgir una crisis política. Las clases intermedias comenzaron a usar cada vez más el nuevo sistema político democrático para enfrentar el dominio del Partido del Congreso y exigir su parte de los recursos del Estado. Con frecuencia, el enfrentamiento giró hacia la izquierda: en algunas partes, como en Bengala Occidental y Kerala, incluso llegó a plantear una alternativa comunista al dominio del Partido del Congreso.

En un inicio, el nuevo líder del Partido del Congreso –Indira Gandhi, hija de Nehru– parecía adoptar los ánimos más radicales de la época. Sus políticas económicas ampliaron la propiedad pública, especialmente en el sector financiero, donde “nacionalizó” los bancos y las compañías de seguros más importantes. Con esto tendió la plataforma que permitiría realizar sustanciales cambios estructurales en la economía india. Antes de la nacionalización en 1969, los bancos habían limitado sus operaciones a las ciudades y habían ofrecido pocos servicios a la mayoría de la población del campo. Esto ahora se convirtió en un gran beneficio para la tasa de ahorro de la India, la cual aumentó de apenas 12% del PIB en la década de 1960 a 25% a mediados de la de 1980.

Sin embargo, en términos económicos, Indira Gandhi usó esta bonanza para fines muy cuestionables, principalmente políticos. Sus orientaciones políticas se tornaron populistas mientras buscaba “comprar” a los disidentes radicales sin cambiar en lo fundamental las bases sociales del poder del Estado. Por ejemplo, se ordenó a los bancos liberar grandes cantidades de créditos rurales en términos que los hacían irrecuperables en la práctica. Además, Indira Gandhi utilizó el poder de su gobierno sobre el sistema bancario para “apropiarse” de los ahorros con el objetivo de financiar el déficit en el gasto del Estado. Gran parte de ese gasto se dedicaba a aumentar el tamaño de la burocracia, donde tenía su apoyo político gracias a la promesa de trabajos para todos. Cuando todo esto comenzó a fallar, su régimen se volvió cada vez más despótico: en 1975 “suspendió” la Constitución y gobernó directamente de acuerdo con procedimientos de “emergencia” por medio de la burocracia y el ejército.

Por un tiempo parecía como si la India se dirigiera hacia un populismo y un autoritarismo más asociados con los gobiernos de América Latina. Sin embargo, las instituciones estatales heredadas del colonialismo y las tradiciones democráticas establecidas durante la lucha por la libertad sirvieron como freno.

Un apretado control por parte del Banco de Reserva de la India evitó una hiperinflación económica, aunque la inversión en capital y la producción industrial disminuyeron. Asimismo, Indira Gandhi fue a final de cuentas presionada para “restaurar” la Constitución y llamar a nuevas elecciones generales, las cuales perdió sin demora.

El nuevo gobierno indio (1977-1980), conducido por el Partido Janata, fue una curiosa mezcla de elementos de “izquierda” y de “derecha” reunidos sólo por su oposición a la Emergencia. Un distrito electoral clave estaba compuesto por grupos de agricultores ricos, especialmente de las regiones productoras de trigo que se habían beneficiado de la Revolución Verde, quienes buscaron aumentar los subsidios estatales, pero también se irritaron al ver restringida su habilidad para vender sus cosechas. Otro grupo estaba constituido por pequeños empresarios y comerciantes (muy asociados con temas culturales “hindúes”), quienes se oponían a la expansión del sector público. Estos grupos se unieron con elementos izquierdistas del Partido del Congreso pre Emergencia y organizaron asociaciones de sindicatos que habían sufrido severamente entre 1975 y 1977, para formar las bases de un gobierno. Pero sus divisiones evitaron que elaboraran una nueva política económica y, para 1979, enfrentaban una nueva crisis.

Durante muchos años la India descuidó la economía de exportación y puso énfasis en la industrialización con sustitución de importaciones, pero todo esto contenía un defecto fatal, que se volvió cada vez más evidente en los setenta. Las necesidades energéticas del país dependían en exceso de la importación de petróleo. Hasta cierto punto los intercambios con la Unión Soviética (que se había vuelto una aliada cercana desde los sesenta) ayudaron a la India a superar su falta de competitividad en exportaciones. Pero el enorme aumento en los precios internacionales del crudo después de 1973 la sorprendió, y para 1979 planteó una gran amenaza de bancarrota internacional. Este choque estremeció el gobierno de Janata, que ya de por sí mostraba signos de luchas intestinas, y allanó el camino para el regreso al poder de Indira Gandhi en las elecciones generales de 1980.

La señora Gandhi respondió tanto a la crisis financiera como a la oposición política representada por el gobierno de Janata con fórmulas que, si bien al

principio tuvieron un ritmo regular, comenzaron a cambiar la dirección del desarrollo económico indio. Por presión del Fondo Monetario Internacional (FMI), que sacó a la India de su crisis, y para atraer a los distritos electorales representados en la oposición, la señora Gandhi comenzó a introducir medidas de “liberalización”, cuando menos en la economía interna. En particular, favoreció la promoción de las industrias de bienes de consumo –de las que la India tenía muy pocas– en manos de capitalistas privados. Esta reorientación de la política económica fue perseguida aún más vigorosamente durante el gobierno de su hijo, Rajiv Gandhi, quien asumió el poder del Partido del Congreso después del asesinato de su madre en 1984.

Las nuevas políticas propiciaron finalmente que el crecimiento económico saliera de la vieja trampa “hindú” y promediara cerca de 5% durante toda la década de 1980. También auspiciaron una avalancha de rápida urbanización que aumentó grandemente el tamaño y la fuerza de la aspirante clase media. Sin embargo, al mismo tiempo se enfrentaron con las antiguas políticas de regulación estatal, que de ninguna manera habían sido abandonadas. Incluso la expansión de las industrias de bienes de consumo del sector privado se realizó bajo la cercana dirección del Estado –entre una panoplia de licencias, permisos y cuotas– y dependía de los bienes de capital que adquiría principalmente el sector público. El sistema, llamado “*raj* de licencias”, dio lugar a un creciente conflicto entre los “nuevos” empresarios privados, las viejas industrias del sector público y los cárteles industriales establecidos mucho antes. También trajo consigo acusaciones de corrupción flagrante y de favoritismo político en el otorgamiento de licencias. Tanto Indira como luego Rajiv Gandhi pensaron en ir más allá y abrir la economía nacional a principios más definidos de competencia comercial.

Sin embargo, ambos desistieron, tal vez porque la corrupción potencial y el favoritismo inherente al sistema ofrecían importantes fuentes de clientelismo político que reforzaban sus regímenes. Pero también por el nivel de la oposición. A lo largo de las décadas muchos intereses poderosos habían llegado a desarrollarse dentro de las estructuras de la economía regulada. La vasta burocracia de la India estaba muy comprometida con los principios del “*raj* de licencias”, y había sindicatos bien organizados en toda la industria del sector pú-

blico. No menos interesados estaban muchos de los grandes conglomerados industriales privados “familiares” –Tata, Birla, Goenka–, que habían participado en la planeación de la “economía mixta” de Nehru y que habían llegado a disfrutar del lujo de la protección y las utilidades garantizadas. La mayoría de ellos también había aprovechado el nuevo énfasis en la producción de bienes de consumo para entrar en la manufactura a una escala considerable, pero seguros de que sus “licencias” los protegían de los competidores.

Hasta dónde se acumularon los intereses por mantener el “*raj* de licencias” es un asunto que plantea preguntas en lo referente a quién salió realmente beneficiado de cuarenta años de economía planificada, de la década de 1950 a la de 1980. En relación con la época colonial previa (que durante mucho tiempo dominó a la conciencia nacional), el progreso había sido sin lugar a dudas considerable.

Mientras el crecimiento del ingreso *per cápita* durante el dominio británico entre 1860 y 1947 había promediado sólo 0-0.4% al año, entre 1950-1951 y 1990-1991 tuvo un promedio de 1.5% (superior a 2% en los ochenta). El espectro de la hambruna por fin se había ahuyentado de la tierra y la expectativa de vida había aumentado de menos de 30 años en 1951 a casi 60 años en 1991. Además, en los ochenta las tasas de crecimiento fueron más aceleradas, lo que permitió ciertos avances en lo que se refiere a los niveles de pobreza: en 1993-1994, apenas 35% de la población caía por debajo de la “línea de pobreza”, en comparación con el 70% de veinte años atrás.

Sin embargo, si no se compara con el pasado, sino con lo que estaba sucediendo en el resto del mundo, el desempeño del desarrollo de la India puede leerse de manera muy diferente. Mientras que en 1947 una tercera parte de las personas más pobres del mundo vivían en la India, para mediados de los noventa eran cerca de dos terceras partes. Mientras que en 1960 Malasia tenía más o menos el mismo ingreso *per cápita* que la India, para mediados de los noventa era ocho veces mayor. Mientras que a mediados de la década de 1990 el África al sur del Sahara tenía niveles de alfabetismo en masa de cerca de 70%, en la India, en 1991, eran de apenas 50%. La mayor parte del resto del mundo había avanzado –“progresado”– más rápido que la India, que estaba en peligro de convertirse en sinónimo de pobreza y privaciones duraderas.

Todo esto se debía, por una parte, a la planeación dirigida a medias, en especial respecto del comercio exterior y la agricultura. Pero una parte importante radicaba menos en las teorías que sustentaban los planes y más en la manera en que se adaptaban a las fuerzas políticas y eran usadas para engordar intereses políticos claves, no para beneficiar a la población en su conjunto. La estructura del “*raj* de licencias” –con sus cárteles y cuotas– fomentaba el comportamiento “buscador de ganancias” dentro del sector privado a costa de la inversión competitiva. Grupos privilegiados se adueñaban, para sus propios intereses, del gasto, que debía dirigirse hacia los más necesitados. Por ejemplo, a mediados de los noventa sólo el 26% de los alimentos que pasaban por el Sistema de Distribución Pública, que pretendía ayudar a los pobres, realmente fue a parar a los hogares por debajo de la línea de pobreza. De igual modo, a lo largo de muchos años y varios planes, los fondos dirigidos al desarrollo de la educación primaria fueron desviados hacia la educación terciaria de la clase media, mientras que el gasto público en materia de atención a la salud cayó progresivamente de 2.3% del PIB en la década de los sesenta a 1.3% para mediados de los noventa. Por encima de este profundo desastre se encontraba una creciente burocracia reclutada más por la identidad que por el mérito, sujeta a la influencia política y a la corrupción. La falta de interés y el letargo de burócratas y políticos respecto de los problemas centrales de la pobreza los simboliza mejor un simple hecho: a mediados de los noventa, teóricamente la India tenía un atraso de 25 mil millones de dólares en créditos extranjeros no ejercidos para el desarrollo, que sus líderes políticos nunca habían tratado de aplicar en proyectos de ayuda e inversión en capital humano.

Con estos antecedentes, la época de la reforma “liberal” inaugurada por el gobierno del Partido del Congreso de P.V. Narasimha Rao en 1991 prometía marcar un partaguas importante. Fue provocado por otra crisis financiera: para promover un crecimiento más rápido en la década de 1980, Rajiv Gandhi había propiciado un mayor endeudamiento del extranjero, pero había hecho poco por reorientar la industria nacional hacia las exportaciones necesarias para pagarlo. Hacia 1991 India enfrentaba, una vez más, la bancarrota internacional. Por presiones del FMI, el ministro de Finanzas de Narasimha Rao, Manmohan Singh, anunció lo que sería un cambio fundamental en la dirección de la eco-

nomía. Poco a poco se reduciría la regulación estatal del mercado y las industrias del sector público serían “privatizadas”. Los aranceles disminuirían y la industria india se encaminaría hacia la competencia mundial. Se promoverían las exportaciones, se fomentaría la inversión de capital y se liberaría el tipo de cambio, al menos en la cuenta corriente. Se recortaría el gasto del Estado: particularmente con respecto a los déficit fiscales que, reflejando la facilidad con la que el Estado había requisado los ahorros “privados”, habían aumentado a casi 10% del PIB. Se suponía que la revolución del capitalismo liberal aguardaba a la India mientras se acercaba el nuevo milenio.

Sin embargo, una década después, la nueva época de la economía liberal sigue siendo más evidente en la teoría que en los hechos; y la oficina de Planeación Económica, que había sido amenazada con el cierre, está apurada preparando el nuevo Plan Quinquenal para 2002-2007. Hay que reconocer que ha habido una sustancial desregulación de los mercados de bienes (aunque sólo parcialmente en artículos alimenticios); las barreras arancelarias han disminuido en dos terceras partes; la inversión extranjera ha repuntado a cerca de 5 mil millones de dólares al año (la mitad en inversión directa); las exportaciones han crecido (aunque irregularmente) a un promedio de 10% al año; y las reservas internacionales han aumentado al equivalente a diez meses de importaciones. Durante un tiempo, en particular a mediados de los noventa, parecía como si la India hubiera penetrado en un nivel superior de desarrollo económico, con tasas de crecimiento que alcanzaban el 7% anual, aunado a una disminución en el crecimiento poblacional, lo que arrojaba un crecimiento anual del ingreso *per cápita* del 5%.

Pero desde finales de los noventa el crecimiento económico ha vuelto a caer a 5% y han surgido nuevos problemas. Hasta cierto punto, todo esto es reflejo de la inestabilidad de la economía mundial en los últimos años, comenzando con la crisis mexicana de 1994 y continuando con la crisis financiera del sudeste asiático de 1998. La promesa que parecía ofrecer una mayor participación en la economía mundial se ha vuelto cada vez más cuestionable. Pero, aún más, las dificultades pueden reflejar problemas intrínsecos de la India. Por un lado, la resistencia política al avance de la reforma económica liberal ha seguido siendo fuerte. Los sindicatos del sector público siguen teniendo mucha in-

fluencia y han contenido o bloqueado los impulsos de reforma en sectores clave, como el sistema financiero y la industria energética. De igual modo, los beneficiarios de los subsidios públicos (como los agricultores) se han opuesto a su reducción y han usado su poder en las urnas para impedir los recortes fiscales. Además, el sistema político –casi federal– se ha estado alejando del centralismo y se ha acercado a la provincia, donde a los gobiernos estatales les interesa sostener las conexiones de clientelismo del sector público y subsidiar distritos electorales clave del ejercicio público. La aplicación de la reforma económica liberal ha sido muy parcial y lenta.

Por el otro lado, las condiciones que fomentan un incremento en la inversión de capital –de donde pueden venir mayores tasas de crecimiento– tampoco han mejorado y pueden incluso haber empeorado. Las tasas de interés real se han vuelto extremadamente altas (según los estándares internacionales), mientras la inflación ha caído a niveles récord, pero el precio del dinero no ha disminuido de manera recíproca. Este es en parte el resultado de los altos costos administrativos en las instituciones financieras del sector público, así como de la constante presión ejercida por el endeudamiento gubernamental. Los déficits fiscales no han disminuido, pero después de un breve periodo de frenado a principios de los noventa regresaron al 10% del PIB. Asimismo, puesto que el gobierno ya no “requisaba” los ahorros, sino que (siguiendo las fórmulas liberales) “competía” por ellos en los mercados de capital, los costos del endeudamiento público realmente habían aumentado.


Para empeorar el problema, el “déficit presupuestario” del gobierno ahora está mucho menos relacionado –de lo que antes estuvo– con la inversión de capital. Los intentos por reducir el déficit fiscal (tal como se han hecho) han caído más en el capital que en los programas de gasto corriente, donde la resistencia política es más fuerte. Mientras que a lo largo de los ochenta la inversión de capital público regularmente tocó el 6% del PIB, en los noventa cayó por debajo del 4%, lo cual ha afectado la formación de capital de dos maneras. En primer lugar, muchos economistas sostienen que en las condiciones indias la inversión pública atrae –en lugar de inhibir– la inversión privada complementaria. Ya que la tasa de inversión pública va decreciendo, lo mismo sucede con la tasa de inversión privada. Y en segundo lugar, la inversión pública ha

disminuido de manera particularmente drástica en la agricultura, donde es menos probable –a diferencia de la manufactura y los servicios– que el capital privado la reemplace. Esta baja en las tasas de crecimiento a mediados de los noventa se vio precipitada por dos malas cosechas, cuyas consecuencias se extendieron a todo el sistema económico. Puesto que 65% de la fuerza laboral está aún en la agricultura, su desempeño tiene una orientación crucial sobre la demanda del consumidor que, desde finales de los noventa, se ha estancado.

La agricultura también ha dejado de expandirse con la suficiente rapidez como para absorber gran parte de la creciente fuerza laboral. Si bien el crecimiento demográfico ahora ha disminuido a cerca de 2% anual, el perfil de edad de la población actual promete un incremento en la fuerza de trabajo de cerca de 4% al año en las próximas dos décadas. Potencialmente, esto representaría un impulso significativo al crecimiento, pero sólo si se le encuentra empleo productivo. Sin embargo, en las actuales condiciones se teme que los procesos de creación de empleo sean demasiado lentos.

Un último problema que ha surgido en la pasada década ha sido la creciente diferenciación regional en el desempeño económico. La antigua economía dirigida por el Estado hizo esfuerzos tenaces por nivelar el crecimiento entre las diferentes regiones de la India, a menudo corriendo el riesgo de suprimirlo. Desde 1991 la liberalización parcial y la profundización del federalismo en el gobierno han reducido dichos esfuerzos, permitiendo que “los grandes crezcan más”. Mientras que en los ochenta el diferencial entre las regiones con crecimiento más rápido y más lento en el país era de 1:2.5, en el transcurso de los noventa fue de 1:3.5. En particular, a los estados del sur y del occidente les ha ido muy bien no sólo en términos de crecimiento económico, sino también en cuanto a mejores indicadores sociales. En los noventa, Maharashtra, Gujerate, Tamil Nadu y Karnataka mantuvieron tasas de crecimiento de 6-8% anual, elevaron los índices de alfabetización por encima del 65% y, especialmente en el caso de los dos últimos, redujeron sus tasas de crecimiento demográfico a apenas 1% anual. En cambio, el norte y el oriente se han atrasado mucho: Bihar y Uttar Pradesh tienen tasas de crecimiento de apenas 2-4%, pero tasas de crecimiento demográfico de 3-4% y tasas de alfabetización que se resisten a superar el 50%. El ingreso *per cápita* en Gujerate y Maharashtra es ahora tres veces

superior al de Bihar y dos veces y media que el de Uttar Pradesh. Si estas tendencias continúan, muchos comentaristas temen que las tensiones políticas resultantes harán pedazos a la India.

Sea como fuere, mientras la India cruza al nuevo milenio, sus problemas económicos siguen siendo graves. De acuerdo con los estándares internacionales, la experiencia del desarrollo planeado de las décadas de 1950 a 1980 tuvo un éxito muy limitado. En efecto, se progresó en la lucha contra la pobreza y se elevaron los estándares de vida, pero en comparación con el resto del mundo este avance fue lento y muy parcial. Desde la década de 1990 la India se ha comprometido con la reforma económica, la liberalización y la globalización. Sin embargo, en la práctica, el alcance de este compromiso sigue siendo discutible y no ha surgido claramente un nuevo orden económico. Además, la situación intermedia actual ha generado sus propios problemas: los sistemas más antiguos de inversión pública han sido minados, pero aún no han sido reemplazados satisfactoriamente por un sector privado empresarial; asimismo, hay disparidades en la riqueza, ahora entre regiones, así como entre clases sociales, que se vuelven cada vez más evidentes. Existen ciertas señales de que se continúa con la erradicación de la pobreza; las evaluaciones más recientes estiman que sólo el 23% de la población se encuentra por debajo de la línea de pobreza. Pero esas estadísticas son cuestionadas y sigue la preocupación de que, si la liberalización económica continúa erosionando las estructuras de la protección y la dirección del Estado, la poca riqueza que “cae” hacia los pobres puede estancarse por completo. Además, las incertidumbres del mercado se extenderán directamente hacia vastas secciones de la población, las cuales no son competitivas para participar en una economía moderna dado el prolongado descuido de la inversión en capital humano (por medio de la educación y la salud). 

BIBLIOGRAFÍA

- Ahluwalia, Isher, *Industrial Stagnation in India*, Delhi, Oxford University Press, 1985.
 Bardhan, P., *The Political Economy of Development in India*, Oxford, Basil Blackwell, 1984.
 Bhagwati, Jagdish, *India in Transition: Freeing the Economy*, Oxford, Clarendon Press, 1993.

- Bhagwati, Jagdish, y Padma Desai, *India: Planning for Industrialization*, Londres, Oxford University Press, 1970.
- Chakravarty, Sukhamoy, *Development Planning: the Indian Experience*, Delhi, Oxford University Press, 1987.
- Frankel, Francine, *India's Political Economy 1947-1977*, Princeton, Princeton University Press, 1978.
- Hanson, A.H., *The Process of Planning*, Oxford, Oxford University Press, 1966.
- Harriss, John, y Stuart Corbridge, *Re-inventing India: Liberalization, Hindu Nationalism and Popular Democracy*, Cambridge, Polity Press, 2000.
- Jalan, Bimal (ed.), *India: A Political Economy of Stagnation*, Delhi, Viking-Penguin, 1992.
- Kohli, Atul, *Democracy and Discontent*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990.
- Rudolph, Lloyd, y Suzanne Rudolph, *In Pursuit of Lakshmi*, Chicago, Chicago University Press, 1987.
- Vaidyanathan, A., *The Indian Economy: Crisis, Response and Prospects*, Delhi, Orient Longman, 1995.