

India vieja y nueva

(instituciones, descentralización, empleo)

Ugo Pipitone
(CIDE)

Desde comienzos de los años 90 India acelera su crecimiento económico mientras, sin embargo, muestra varios aspectos críticos que van de las persistentes consecuencias de una reforma agraria ausente a la calidad de sus instituciones, del vínculo dinámico entre informática y mercado interno al peso excesivo que los servicios han jugado en la reactivación de largo plazo de esta economía. Las tareas más antiguas -superar en las conciencias las segmentaciones seculares de las castas- se mezclan aquí con las más recientes -crear en las siguientes décadas una docena de millones de empleo al año para garantizar la estabilidad social que el crecimiento requiere.

(Crecimiento económico, Descentralización, Reforma agraria, Calidad institucional, Castas)

Encontrará aquí el lector algunas reflexiones sobre la aceleración económica india desde inicios de los años 90. Dedicaremos la primera mitad de este ensayo a reconocer las debilidades rurales e institucionales de la India independiente para concentrarnos, en la segunda mitad, sobre algunas características críticas del crecimiento económico acelerado que experimenta el país en las últimas dos décadas.

Según datos del Banco Mundial, entre 1975 y 2005, India pasa de 3.6 a 6.3% del PIB mundial medido a paridad de poder de compra. Y según el mismo criterio (ppc), el país es hoy la cuarta economía del mundo después de Estados Unidos, China y Japón. Apuntemos al margen que, en las tres décadas mencionadas, China salta de 2.8 a 14.1%. Con India tenemos así el segundo coloso demográfico de Asia que se pone en movimiento. Si el escenario mundial estaba destinado a cambiar sus equilibrios con la aparición de China como protagonista económico global, cambios cumulativos aún más profundos y extendidos anuncia la aparición de India.

Por muchos aspectos, la independencia (1947) fue continuidad en viejas y nuevas formas, pero ciertamente no inmovilismo. El sismógrafo económico no deja dudas sobre el cambio de paso. En la primera mitad del siglo la economía india no va más allá de un crecimiento anual de 1%, en la segunda mitad multiplica por más de cuatro veces su ritmo previo¹). Sin embargo, los datos medios esconden comportamientos distintos en el tiempo. Entre los 50 y los 70 la economía india experimenta un mediocre crecimiento (si bien notable frente al periodo colonial) de

¹. Deepak Nayar, "Economic Growth in Independent India", *Economic and Political Weekly*, n° 15, vol. 41, 2006.

3.5%; en los 80, 5% y, entre 1991 y 2007, 6.3%⁽²⁾. Un *crescendo* que hasta ahora no se interrumpe. Traduzcamos los datos económicos en condiciones de vida: entre 1992 y 2005 la población con electricidad en casa pasa de 51 a 68% y de 31 a 42% aquellos que disponen de agua entubada. La desnutrición de los niños hasta tres años abarcaba 51% del universo de esta edad en 1992 y 43% en 2005⁽³⁾. Progresos evidentes y dramáticos retardos acumulados. El país tiene actualmente mil 100 millones de habitantes (casi 300 millones de ellos en extrema pobreza) y tendrá a mediados de siglo 600 millones de habitantes más. Los números ahorran palabras e indican el tamaño del reto que la principal democracia de Asia tendrá en el futuro cercano para conservarse a sí misma y asegurar una vida decente a sus habitantes.

. . . .

Refiriéndose a Nehru, primer ministro desde 1947 hasta su muerte en 1964, dice P.N. Dar: "En él había una aguda conciencia del hecho que el atraso indio provenía de que, desde la Edad Media, la historia había pasado de largo por un prolongado periodo y cuando llegó a sus costas apareció bajo la forma de colonialismo e imperialismo"⁽⁴⁾. Dejemos de lado si sea correcto expulsar de la "historia" a los turco-afganos del Sultanado de Delhi, desde fines del siglo XII, o a los mogoles-afganos del imperio Mogol, desde inicios del siglo XVI; pero ciertamente no se trató de avanzadas de historia moderna. Cuando ésta llegó finalmente, tomó antes la forma inédita de una empresa mercantil (la Compañía de Indias Orientales) que intenta convertirse en un estado y después, desde 1857, de Imperio (el *Raj* británico). Finalmente, a partir de 1947, India enfrenta una tarea que no había podido acometer en los últimos ocho siglos: definir a sí misma en autonomía y, para decirlo con Octavio Paz, encontrar el propio camino para ser contemporánea del mundo.

Dejando de lado los indicadores de productividad, atraso significaba aquí persistencia de fragilidades antiguas tanto en las instituciones públicas como en una sociedad desgarrada (y articulada) en castas. ¿Qué clase de estado podía formarse en un contexto secular en que las cuatro castas canónicas -más bien los *jatis* en que éstas se desmenuzan en miles de grupos endogámicos- aseguraban un autogobierno social basado en la

². Sin embargo, partiendo de niveles similares y al mismo tiempo, China tiene hoy un PIB pc casi doble respecto a India, ...añadir datos absolutos ... World Bank, *World Development Report 2007*.

³. OECD Economic Surveys, *India*, París, Oct. 2007, p. 39.

⁴. *Evolution of Economic Policy in India. Selected Essays*, Oxford University Press, Nueva Delhi 2003, p. 242.

dificultad de cualquier acción colectiva o en los gigantescos obstáculos culturales (a pesar del grande, y fallido, intento budista) para romper el orden espiritual brahmánico? Tiene razón S. Khilnani al decir: "una sociedad fácil de gobernar y difícil de cambiar"⁽⁵⁾. B.R. Ambedkar (1891-1956), el gran líder de los dalit, los *intocables*, con dos doctorados en EU y presidente de la comisión que redactó en 1950 la nueva constitución india, se convierte al budismo para salir de las exclusiones religiosas, las jaulas psicológicas y las paranoias sociales del hinduismo.

Hindustán no tiene en su historia nada comparable con los exámenes imperiales chinos que alimentan por siglos un vínculo fuerte entre sociedad local e instituciones centrales, estableciendo, al mismo tiempo, un recorrido institucional de movilidad social. Aquí, a lo largo de siglos, diferentes culturas de origen exterior dominan sin casi gobernar (salvo el aspecto tributario) y, respetando el entramado social brahmánico, dificultan la acumulación en el tiempo de un sentido de institucionalidad socialmente construida, suponiendo que la fragmentación de castas lo hubiera necesitado o tolerado⁽⁶⁾. En este contexto histórico, que el nacionalismo no puede anular por decreto, Jawaharlal Nehru - procedente de una familia de ricos brahmanes, educado en Cambridge y que preside el partido del Congreso desde hace dos décadas- asume la guía del gobierno para acelerar el cambio según líneas en que sorpresivamente se mezclan democracia liberal, planificación al estilo soviético, socialismo democrático de inspiración fabiana y secularismo.

El cambio pasaba necesariamente por el desmonte de la selva de complejas relaciones rurales construidas en siglos de explotación y segregación inmisericordes de las castas inferiores, intocables y esclavos en un mundo donde no era infrecuente que terrateniente, brahmán (sacerdote) y juez coincidieran en la misma persona. "En el momento de su independencia India era un país desesperadamente necesitado de reforma agraria (pero) obtuvo en cambio empresas siderúrgicas

⁵. Sunil Khilnani, *The Idea of India*, Farrar Straus Giroux, Nueva York 1999 (1998), p. 20. Y por gratuita asociación de ideas vuelve a la mente la civilización sin estado del Indo. V. Jonathan M. Kenoyer, *Ancient Cities of the Indus valley Civilization*, American Institute of Pakistan Studies/Oxford University Press, Karachi 1998, pp. 81s. y Thomas J. Thompson, "An Ancient Stateless Civilization", *The Independent Review*, n° 3, vol. X, 2006, p. 373.

⁶. Tal vez no sería del todo asombroso descubrir que los imperios autóctonos (Maurya y Gupta) anteriores a la llegada del Islam, hicieron más (a través del budismo, por ej.) para alterar el orden brahmánico que los imperios turco-afganos o mogoles que, probablemente, encontraron en las castas una forma para *aligerar* sus tareas de gobierno.

de estado y funderías de aluminio"(7). Sin embargo, lo necesario, casi lo obvio, era, al mismo tiempo, lo más arduo. Nehru no tenía detrás de sí un aparato institucional ni lejanamente comparable al del emperador Meiji en el invierno de 1867 o al de que dispondría Mao, como memoria histórica y reflejos sociales, desde octubre de 1949. ¿Cómo activar un profundo cambio rural, que habría disparado una aguda conflictividad local, en el momento en que el nuevo gobierno - después de la secesión pakistaní- es renuente a confrontar los influyentes miembros del propio partido del Congreso que se resisten a cualquier cambio serio en el régimen de propiedad de la tierra? ¿Cómo hacer lo necesario -la reforma agraria- con instituciones públicas social y técnicamente frágiles y socios políticos contrarios?(8)

A dos décadas del primer plan quinquenal soviético, en 1951 India inaugura su propio plan quinquenal en versión democrática. La industrialización se vuelve responsabilidad directa del estado central: la única parte del mismo capaz de ser puesta bajo un control burocrático, más o menos, efectivo hacia la consecución de los objetivos económicos establecidos por la política. Un voluntarismo centralista que es más bien un repliegue frente a la escasa capacidad real de penetración de las instituciones en la sociedad y en sus comportamientos. La industrialización, podría decirse, como línea de menor resistencia en las condiciones existentes. A lo cual hay que añadir el mucho hablar de "socialismo" al mismo tiempo en que no ocurre ningún cambio en el régimen de propiedad de la tierra que pudiera abrir las puertas a nuevas energías sociales. En la URSS, la planificación fue la estrategia económica de un proyecto de regimentación social, en India, una forma de huida hacia delante frente a una transformación rural que no era políticamente posible.

En los primeros planes quinquenales se dedica al campo menos de 30% del gasto público en un país donde 80% de la población vive de la agricultura. Los costos sociales actuales se *recuperarán* con los beneficios de la industrialización futura: un optimismo para-staliniano. Nehru pierde su oportunidad de convertirse en un reformador audaz -y repetir a escala nacional la opción favorable a la pequeña propiedad campesina de Thomas Munro, antiguo gobernador inglés de Madras(9)- e

7. Edward Luce, *In Spite of Gods*, Doubleday, Nueva York 2007, p. 27.

8. ¿Cómo no pensar en el debate sobre la "questione meridionale", la ausencia de reforma agraria después de la unificación italiana en 1861 y las consecuencias que esta ausencia tuvo en la historia posterior del país? Ese debate en que participaron personalidades como Croce, Gramsci, Fortunato, Salvemini, Rossi Doria y muchos más.

9. Desde fines del siglo XVIII, la organización inglesa de la propiedad de la tierra siguió en el norte una línea favorable a los grandes terratenientes mientras en el sur y en el occidente del país favoreció a la

India gana un gran hombre de estado para quien resultará más fácil ser *socialista* que tocar el centro -la tierra- de una antigua y recreada segmentación social. P.C. Mahalanobis -la personalidad más influyente en los inicios de la planificación india: estadístico, estudioso del sánscrito y amigo de Tagore- ofrece deducciones matemáticas incuestionables a aquello que ha sido decidido por la política¹⁰). Una política que, incapaz de cambiar lo esencial, se repliega hacia la fe voluntarista en la industrialización de estado. A pesar de los éxitos en diferenciar una industria anteriormente esquelética, desarrollar infraestructuras esenciales y un extendido sistema educativo¹¹), la *construcción* de una economía integrada y dinámica sobre bases agrarias de baja productividad y persistentes segmentaciones sociales es una empresa que nadie en el mundo ha cumplido e India no podía ser la excepción.

Nehru muere dos años antes de la crisis de 1966, cuando -entre agresiones externas y riesgos de hambruna- comienza a asomarse la sospecha que la gran apuesta de la industrialización institucional no está cumpliendo sus promesas mientras, en cambio, arroja en su seno una variedad de ineficiencias y rigideces burocráticas además de regiones enteras del espacio institucional bajo una corrupción fisiológica capaz de dinamitar desde el interior cualquier intento de cambio, retardando o deformando los efectos deseados. Sin embargo, Nehru, deja tras de sí medio millón de escuelas en actividad, la parificación legal de la posición hereditaria entre mujer y hombre, un espíritu secular del estado (herido pero sobreviviente a los seis años de gobierno del BJP entre 1998 y 2004), la ilegalización de la *intocabilidad* y de cualquier prohibición al matrimonio entre personas de diversas castas,

pequeña propiedad campesina. Dos siglos después, dos estudiosos indios muestran que las zonas "campesinas" (ryotwari) han mejorado en el largo plazo sus niveles de productividad y bienestar mientras las tradicionales zonas de terratenientes (zamindari) siguen registrando bajo niveles de productividad, elevada segmentación social y pobreza difundida. V. Abhijit Banerjee y Lakshmi Iyer, "History, Institutions, and Economic Performance: The Legacy of Colonial Land Tenure Systems in India", *American Economic Review*, n° 4, vol. 95, 2005, pp. 1207-10 y Stanley Wolpert, *A New History of India*, Oxford University Press, Nueva York 2004 (1977), p. 207.

¹⁰. Sunil Khilnani, *Op. cit*, p. 86-7. Es tanta la confianza de Nehru en la planificación que, al dirigirse a la Asociación de la Industria Química, dice: "para ser franco con ustedes, la empresa privada en este país no es suficientemente conciente" para enfrentar el reto de aumentar el nivel de vida de la población. *Jawaharlal Nehru's Speeches, 1949-1953*, Ministerio de Información, Calcuta-Delhi 1954, p. 19.

¹¹. Donde se conserva hasta el presente un sesgo elitista (¿persistencia de la tradición cultural brahmánica?) a favor de la educación universitaria sobre la educación básica. En la actualidad el gasto público por estudiante universitario es seis veces mayor respecto al estudiante de primaria. OECD, *India 2007, cit*, p. 223.

importantes éxitos en la industria eléctrica y siderúrgica. En medio de todo esto, sin embargo, un gigante de los pies de arcilla que sigue arrastrando un campo mayoritariamente en la pobreza, la manipulación de los notables locales, la política de castas, la corrupción, la erosión de los suelos, la emigración.

La devaluación de 1966 -en que se conyugan las consecuencias económicas de los precedentes enfrentamientos bélicos contra China y Pakistán, la sequía iniciada en 1966 (y continuada el año sucesivo) y la debilidad exportadora de la industrialización nacionalista-, en lugar de ser considerada como una ocasión para el cambio de una estrategia económica menos eficaz de lo esperado, termina por ser vista como un factor de debilidad internacional que requiere como compensación una más estricta observancia del proteccionismo, convertido en bandera de orgullo nacionalista⁽¹²⁾. La excitación patriótica se vuelve más importante que los resultados concretos de las políticas mientras, desde 1967, se extienden los subsidios a la agricultura al fin de reconquistar para el partido del Congreso un control político local que se está cuarteando. Subsidios que desde entonces han permitido superar una crónica fragilidad alimentaria reforzando, sin embargo, redes de corrupción clientelar entre autoridades centrales y locales. Sin considerar los desequilibrios fiscales asociados a los cuantiosos subsidios para electricidad, agua y fertilizantes sobre todo a favor de los mayores productores agrícolas del noroeste⁽¹³⁾.

Pero con los primeros años 80 se acelera el ritmo cardíaco de la economía india. Cualesquiera que hayan sido las razones -la ligera apertura externa, el clima más favorable a las empresas o el considerable incremento del gasto público- este ciclo desemboca en la nueva crisis de 1991 en que se entrecruzan desequilibrios fiscales, de balanza comercial, de deuda externa y, finalmente, cambiarios. Pero esta vez, a diferencia de 1966, la devaluación de la rupia abre un radical cambio de ruta en la política económica. Los sectores exclusivos para el estado se reducen de 18 a 3 (defensa, nuclear y ferrocarril), se eliminan las licencias de importación, se abaten los aranceles, se abre la economía (excluyendo la distribución al consumo) a una inversión extranjera a la que es permitido el control del 100% del capital social de las empresas, etc.⁽¹⁴⁾.

¹². Rahul Mukherji, "India's Aborted Liberalization-1966", *Pacific Affairs*, n° 3, vol. 73, 2000, pp.390-92.

¹³. Amartya Sen, *India contemporánea*, Gedisa, Barcelona 2007 (2005), pp. 256-60 y P.N. Dar, *Evolution of Economic Policy in India. Selected Essays*, Oxford University Press, Nueva Delhi 2003, p. 236.

¹⁴. Montek S. Ahluwalia, "Economic Reforms in India since 1991: Has Gradualism Worked?", *The Journal of Economic Perspectives*, n° 3, vol. 16,

En la ola de estos cambios la economía india experimenta desde entonces el periodo de mayor crecimiento de su historia independiente (de su historia a secas) y entre 1991 y 2007, el PIB per capita crece a una tasa media anual de 4.3%; uno de los mayores éxitos mundiales del periodo⁽¹⁵⁾.

. . . .

Concentrémonos en tres aspectos de este éxito económico: los servicios, el comportamiento diferenciado de los estados de la unión y la elasticidad del empleo. En los servicios encontramos una primera singularidad: un país de bajo ingreso *per capita* con un sector de servicios desproporcionado respecto a las pautas históricas mundiales. En 2006, de los servicios proviene 55% del PIB y ahí encuentra trabajo un cuarto de la población económicamente activa⁽¹⁶⁾. En los primeros años del nuevo siglo los sub-sectores de comunicaciones y servicios de computadoras crecen a un ritmo anual de 25%, los seguros alrededor de 15% mientras la manufactura viaja a 6%. Un entramado de servicios modernos en parte ligado a las clases medias (en el supuesto más optimista, 300 millones) y, sobre todo, al comercio exterior de software y de servicios de sistemas de información en diversos países.

Los servicios de manutención de sistemas informáticos en el mercado de Estados Unidos ha sido aquí la clave inicial del éxito, sin olvidar, la ventaja del idioma inglés, la capacidad técnica india y la agresividad e iniciativa de sus nuevos empresarios (uno por todos: Nandal Nikelani de Infosys, en Bangalore). Sin embargo, sería oportuno no olvidar una secuencia de iniciativas públicas sin las cuales los éxitos posteriores difícilmente habrían sido posibles: desde la opción elitista a favor de la enseñanza universitaria a la creación del Departamento de electrónica en 1971 (concebido inicialmente como instrumento de una política de sustitución de importaciones) que se convierte en 2000 en Ministerio de las Tecnologías de la Información, pasando por la ley de 1984 que reduce los aranceles a la importación de software y convierte la exportación de estos productos en una prioridad de estado, hasta la creación de los Software Technology Parks en 1990, con servicios públicos especializados y de calidad para empresas dedicadas a la innovación, la experimentación de

2002, pp. 72-5. Aunque el A. señale, con razón, intereses corporativos que producen un "fuerte consenso alrededor de reformas débiles", p. 87.

¹⁵. The Economist Intelligence Unit (*India Country Briefing*), 7, Nov. 2007 y OECD, *India 2007*.

¹⁶. La industria aporta 27% del PIB y 18% de la PEA; el sector primario aporta 18% del PIB y 58% de la PEA. *The Economist Intelligence*, cit.

nuevos productos y la manutención de sistemas de información en diversas partes del mundo. Refiriéndose al conjunto de acciones cruzadas desde comienzos de los 70, un especialista habla de "serendipitous effects" de las deprecadas políticas intervencionistas del estado en el sector informático en las fases previas al boom actual¹⁷).

En la última década y media las exportaciones indias de servicios comerciales pasan de 0.6 a 2.3% en el mundo, colocando el país en el lugar 11 de la escala mundial. Queda por saber cuánto sea sostenible en el tiempo un crecimiento económico alimentado por servicios de alto valor añadido en un contexto de frágiles bases agrícolas e industriales que estrechan los espacios del mercado¹⁸). La respuesta a esta cuestión es probablemente la misma que hubiera podido darse décadas atrás en referencia a las posibilidades de éxito de una industria incipiente sin una agricultura dinámica. Pero las dimensiones indias amplían el espacio de las posibles respuestas correctas. Si las clases medias pueden llegar a 300 millones de individuos, las dimensiones del mercado interno para el ulterior crecimiento de servicios de alta tecnología no son precisamente irrelevantes.

Otro aspecto de la aceleración post-1991 es el escaso dinamismo de la demanda de trabajo. Evitemos muchos giros limitándonos a un ejemplo: en la capital de la industria siderúrgica india, en Jharkhand (cerca de Nepal), la empresa Tata producía en 1991 un millón de toneladas de acero con 85 mil empleados, en 2005 producía 5 millones de toneladas con 44 mil empleados¹⁹). En las próximas décadas India necesitará crear 13 millones de puestos de trabajo al año para hacer frente a una oleada demográfica que comenzará a agotarse sólo después de la mitad del siglo. Sin considerar el problema asociado (en términos de bienestar y sustentabilidad fiscal) por el cual 94% de los trabajadores indios operan en el sector informal (*no organizado*) de la economía. En números absolutos, de 470 millones de trabajadores, apenas 35 millones tienen empleo formal y, entre ellos, 21 millones pertenecen al sector

¹⁷. Balaji Parthasarathy, "India's Silicon Valley or Silicon Valley's India? Socially Embedding the Computer Software Industry in Bangalore", *International Journal of Urban and Regional Research*, n° 3, vol. 28, 2004, p.671. Refiriéndose a la edad de Nehru y a los buenos resultados en la educación universitaria del periodo cinco autores del FMI que veremos en la nota siguiente sostienen que no todo fue "dark in the dark ages".

¹⁸. V. K.Kochhar, U.Kumar, R.Rajan, A.Subramanian, I.Tokatlidis, *India's Pattern of Development: What happened, What Follows*, NBER, Working Paper 12023, Cambridge (MA), 2006, p. 12 y 18-9 y Sukti Dasgupta y Ajit Singh, "Will Services be the New Engine of Indian Economic Growth?" *Development and Change*, n° 6, vol. 36, 2005, pp. 1049s.

¹⁹. E. Luce, *Op. Cit.*, p. 50.

público. Parece altamente improbable que frente a estos números, el software pueda ser factor estratégico de una exitosa política de largo plazo orientada por la urgencia del empleo.

¿Cómo han reaccionado los diferentes estados de la unión a la aceleración económica desde los 90? Los estados con mayor ingreso *per capita* en 1993 (Haryana, Maharashtra y Punjab) no están entre los *best performers* en crecimiento de este indicador en el periodo 1993-2005⁽²⁰⁾. En cambio, los estados que aceleran su crecimiento arriba de la media nacional pertenecían en 1993 a las tablas medias del ingreso per capita: Andhra Pradesh, Karnataka, Bengala Occidental, Kerala y Rajasthan (entidad, esta última, que hace parte de los estados de bajo ingreso). Si hasta aquí son evidentes las señales de convergencia interregional, estas mismas señales se debilitan considerando que los estados de menor ingreso per capita a comienzos de los 90 registran en el periodo posterior las menores tasas de crecimiento del país: Assam, Bihar, Madhya Pradesh, Uttar Pradesh; Orissa contiene con mayor éxito su decadencia relativa. Apuntemos que estos cinco estados concentran actualmente 36% de la población india. Tres observaciones: 1. Los estados que hace una década y media se encontraban a medias tablas se encuentran ahora arriba de la media nacional de ingreso per capita; 2. Los estados que estaban abajo han profundizado sus distancias de la media nacional y, finalmente, 3. En el sur -Tamil Nadu, Karnataka (origen del 22% de las exportaciones indias de software en 2005), Kerala y Andhra Pradesh- la mayor calidad institucional y la tradicional ventaja educativa han jugado un papel esencial de soporte a la mejora del desempeño económico de estos estados⁽²¹⁾.

Mencionemos para concluir este apartado las tendencias generales relativas a la distribución del ingreso en el largo plazo de la India independiente. Desde inicios de los años 50 la distribución registra una lenta mejora hasta inicios de los 90. El índice de Gini pasa en cuatro décadas de 36 a 32. A partir de los 90, la aceleración del crecimiento ha sido simultánea con un progresivo empeoramiento del índice de Gini que toca el nivel de 37 en 2004-5. Apuntemos al margen que en 2004 este índice para México y China se sitúa entre 46 y

²⁰. Los datos que siguen (en las cuentas nacionales indias, Producto Interno Neto) son elaboraciones a partir de Reserve Bank of India, *Handbook of Statistics on Indian Economy*, Oct. 2007, p. 37-9.

²¹. Montek S. Ahluwalia, "The economic performance of the state in the post-reform period" [Rakesh Mohan (Ed.), *Facets of Indian Economy*, Oxford University Press, Nueva Delhi 2002], p. 239. Limitándose a los años 90, el A. proporciona una imagen más pesimista de lo que los años siguiente indican.

47⁽²²⁾). Sin la carga histórica de las castas, estos dos países superan por una diferencia significativa la desigualdad de India.

. . .

Desde los 90 lo nuevo no viene sólo de la economía y, especialmente, de los servicios. Otro frente de innovación surge con la política de descentralización administrativa. Y con eso nos acercamos a lo que Amartya Sen caracteriza como "fuego amigo"⁽²³⁾: el amplio territorio de las consecuencias de la escasa coherencia burocrática de las instituciones y del reducido control social sobre las mismas. Las redes móviles en que se reciclan antiguos arcaísmos posesivos al lado de inéditos comportamientos corporativos que se manifiestan a través de malversación de recursos públicos, rígidos sistemas de privilegios y clientelas que garantizan acceso privilegiado a los beneficios otorgados por el estado. "Fuego amigo" como un viento contrario autocreado que reduce la confianza social en las instituciones, encarece su funcionamiento y orienta las apuestas a favor del *free rider* que sabe moverse entre reglas maleables. ¿Qué tiene que ver todo esto con la descentralización que, desde mediados de los 90, otorga mayores atribuciones a estados, distritos y panchayat (la antigua comunidad campesina, idealizada por los nacionalistas e institucionalizada en 1959 y 1993)? En pocas palabras y repitiendo el modelo de Putnam en referencia a Italia⁽²⁴⁾: la descentralización tiene efectos distintos dependiendo del tejido institucional local cuyas atribuciones amplía. En Bihar (83 millones de habitantes) y Orissa (37 millones), en lugar que acelerar las oportunidades locales de crecimiento, la descentralización ha ampliado notoriamente las redes de corrupción y clientelismo, mientras en Tamil Nadu y Bengala Occidental y, tal vez, en Kerala, las mayores atribuciones se han vuelto impulso al crecimiento. ¿Cómo olvidar que Bihar y Orissa han sido escenarios del antiguo dominio zamindar (el antiguo agente fiscal mogol convertido por los ingleses, en 1793, en terrateniente de pleno derecho) con rígidas jaulas de casta, mientras Tamil Nadu, con mayores antecedentes de propiedad campesina independiente y menor polarización social, tiene una historia de importantes movilizaciones contra los

²². *World Development Indicators 2007*, p. 67 y WTO Secretariat, *Trade, Poverty and Income Distribution: What Have We Learned?*, 26-30 Marzo 2007, p. 12.

²³. "A veces las mismas instituciones creadas para superar las disparidades y las barreras se inclinaron a actuar como influencias reaccionarias en el fortalecimiento de la inequidad. Hay muchos ejemplos de este fuego amigo", Amartya Sen, *Op. Cit.*, p. 263.

²⁴. Robert Putnam, *Making Democracy Work*, Princeton University Press, New Jersey 1993, *passim*.

privilegios de castas desde fines del siglo XIX y una mayor costumbre a la *hibridación* social?⁽²⁵⁾

Si hace décadas el partido del Congreso no podía emprender las reformas necesarias por el peso de importantes intereses agrarios en su propio seno, ahora no está en mejor posición, en el centro de una amplia y complicadísima red de clientelas políticas locales, corporaciones y alianzas quebradizas. Haciendo a un lado la multiplicidad de partidos y organizaciones de casta, regionales y religiosos, la débil capacidad de respuesta a las demandas sociales ha terminado por carcomer la credibilidad institucional y, en ese contexto, liberalización económica y descentralización política ofrecen no sólo posibilidades de desarrollo y de democracia anteriormente ausentes sino también una reducción de la carga de responsabilidades en un gobierno central acosado por graves e irresueltos problemas de organización interna y de legitimación social, además de las habituales restricciones fiscales frente a un cuerpo demográfico tan extendido.

La experiencia asiática (en versión coreana, taiwanesa, malasia, etc.) es la de un crecimiento económico que alienta credibilidad y eficacia de instituciones inicialmente frágiles. Pero esta experiencia no se ha materializado en la India (o no en proporciones similares), en parte por la debilidad de antecedentes culturales e institucionales que pudieran dar alguna coherencia a los esfuerzos del presente y en parte por las dificultades mismas de la democracia para ser eficaz en un contexto social agudamente polarizado. A pesar de su contrafactualidad hay aquí una pregunta que merece proponerse. ¿Si en las primeras décadas posteriores a la independencia, en lugar de presentar un crecimiento medio de 3.5%, India hubiera experimentado una aceleración por lo menos doble (como ocurrió en varios países de Asia oriental desde mediados de los 60), se habría abierto una ventana de posibilidad para una mayor consolidación burocrático-administrativa y una mayor legitimación social de las instituciones? ¿Puede la ausencia de antecedentes históricos de institucionalidad socialmente construida ser compensada por un activismo político sin que el crecimiento económico sea factor esencial (aunque no suficiente) de éxito?

El estado indio, que pudo conservar la democracia (y el éxito nunca fue inevitable), no pudo dar un gran salto hacia mayores grados de coherencia administrativa interna, transparencia y

²⁵. E. Luce describe la eficacia de la acción del gobierno de Tamil Nadu en el socorro de la población afectada por el tsunami de 2004 y en la reconstrucción posterior y concluye: "Aquí hay algo que en el norte es más escaso: una sociedad civil", *Op. Cit.*, p. 142. Kerala y Tamil Nadu tienen gobiernos de signos políticos diferentes pero, evidentemente, existe en el sur del país, un componente regional de mayor confiabilidad institucional.

legitimación social y terminó por volverse presa de diversos grupos de presión hasta convertirse -a través de decenas de partidos en arquitecturas parlamentarias tan complejas como frágiles- en un gigantesco sistema de reparto de beneficios, sobre todo ocupacionales, entre corporaciones con mayor capacidad de bloqueo sistémico. El economista indio Pranab Bardhan apunta: "En un país grande y multinacional como India, un centro muy débil trabaja aventajando las regiones más poderosas y las comunidades dominantes en contra de las regiones y los grupos más débiles"⁽²⁶⁾. Pero, frente a este escenario, un proceso de descentralización que reforzara el poder de grandes y pequeñas oligarquías locales con *derecho consuetudinario* al uso privado de los recursos públicos, no sería evidentemente aceptable. Por otra parte, los débiles *rendimientos* sociales del crecimiento económico en amplias zonas de la geografía india reafirman y renuevan jerarquías construidas más en la tradición de un poder local con pocos frenos democráticos que en la creatividad empresarial o la eficacia administrativa.

En la India contemporánea la debilidad del estado se muestra como baja capacidad de recaudación fiscal (14% del PIB) y un sistémicamente elevado déficit fiscal (normalmente superior a 7% del PIB) que presiona los precios, aumenta las tasas de interés y contrasta tanto el gasto público no-corriente como la inversión privada. Con corolarios como la crecida de los costos de operación del sistema y los retardos en la consecución de metas sociales por efecto del "fuego amigo". Hagamos un rápido recorrido a través de las restricciones asociadas a la escasa credibilidad del instrumento del cambio, el estado mismo; el terreno donde lo materialmente alcanzable se separa de lo históricamente posible.

Pongamos en primer lugar la percepción de corrupción de parte de la población. En una clasificación de 0 a 10, India tiene una puntuación de 3.5 que la ubica en el lugar 72 entre 179 países, al mismo nivel de México y China⁽²⁷⁾. Y para concretar, ejércitos de maestros rurales ausentistas cuyos sindicatos se resisten al control de calidad de la enseñanza, legiones de altos funcionarios del estado que se enriquecen a pesar de los bajos salarios y multiplicidad de empresas públicas en déficit crónico que funcionan como botín ocupacional de diversas clientelas y corporaciones. La iniciativa valiente, de tiempos de Nehru, de reservar la mitad de los puestos públicos a los *intocables*, miembros de comunidades tribales y castas bajas ha

²⁶. "The State Against Society: The Great Divide in Indian Social Science Discourse" en Sugata Bose, Ayesha Jalal (Eds.), *Nationalism, Democracy and Development. State and Politics in India*, Oxford University Press, Calcutta 1998, p. 194.

²⁷. Transparency International, *Índice de Percepción de la Corrupción 2007*.

producido efectos ambiguos. Si la concreción de una idea que va en la dirección correcta supone la puesta en marcha de una maquinaria incontrolable de reparto clientelar de puestos, concursos no creíbles y compra y venta de puestos a través de sindicatos, partidos y asociaciones de casta, comienzan a perfilarse las dimensiones (culturales y económicas) del daño derivado de aquello que Amartya Sen llama "fuego amigo".

Debilidad del estado significa escasa capacidad negociadora frente a grupos organizados que, como rentistas corporativos, pueden bloquear cambios, incrementar sus costos u obtener beneficios desproporcionados a los servicios o bienes otorgados. Los subsidios a la agricultura y los precios de compra oficiales mantenidos a lo largo de años a niveles excesivamente elevados han beneficiado sobre todo a las lobbies de los grandes productores con el costo de encarecer los alimentos para la gran mayoría pobre del universo rural. Simplificando: la seguridad alimentaria se ha alcanzado al costo de enriquecer a los más ricos y crear nuevos obstáculos al potencial productivo de los más pobres. ¿Consecuencias? Mayores programas de subsidio a la alimentación popular que, con pasmosa regularidad, se disuelven en corrupción, fortunas inesperadas, mercado negro y una corrupción ampliamente impune⁽²⁸⁾.

Una observación aparte merecen los subsidios a la energía eléctrica donde la mezcla de fragilidad administrativa del centro y de populismo fiscal de los estados ha hecho del suministro eléctrico a la agricultura un insumo virtualmente gratuito, con el correspondiente uso intensivo y despreocupado de parte de los mayores productores. Para evitar los problemas políticos y administrativo de cobrar tarifas posiblemente diferenciadas por grupos de consumidores -con el peligro de armar maquinarias burocráticas aún más voraces que las existentes- se conserva una energía virtualmente gratuita y con un alto costo para el estado (más de 1% del PIB). A lo que habría que añadir las pérdidas de energía (calculadas en 35%) asociadas a robos en los cuales están frecuentemente coludidos los funcionarios locales. ¿Consecuencias? Los objetivos de electrificación de los 90 no se cumplieran por la inevitable deficiencia de financiamiento⁽²⁹⁾. Para no mencionar la reforma del panchayat, en 1993, y el incremento de los recursos públicos dirigidos a esta forma de democracia local, comúnmente territorio de jefes de aldeas y caciques más interesados en conservar sus posibilidades *ex officio* de

²⁸. V. Munish Alagh, "Aggregate Agricultural Supply Function in India" *Economic and Political Weekly*, Enero 10, 2004, p. 203 y A. Sen, *Op. cit.*, pp. 257-9.

²⁹. OECD, *India 2007*, p. 58 y M.S. Ahluwalia, *Op. cit.*, p. 79.

desviar a propio beneficio recursos públicos que en impulsar la participación democrática o el cambio económico.

En India las buenas ideas tienen, tal vez, más dificultades que en otras partes para convertirse en buenos resultados, quizá por las deficiencias institucionales o por el abigarrado palimpsesto de diferentes estratos culturales vivientes que reaccionan al cambio en formas desiguales, con los consiguientes choques tectónicos. Acerca de buenas ideas, mencionemos la Ley Nacional de Empleo Rural Garantizado (NREGA), aprobada en 2005, que introduce el derecho a 100 días de trabajo anuales para los habitantes de las áreas rurales progresivamente incorporadas. Una posibilidad sería de mejorar la calidad de vida de muchas decenas de millones de campesinos cuyos ingresos propiamente agrícolas constituyen una cuota decreciente de sus ingresos totales y, al mismo tiempo, la posibilidad de movilizar importantes ejércitos de trabajo para la realización de obras públicas de interés local. Aruna Roy (militante anti-corrupción y por los derechos campesinos de Rajasthan) y Jean Drèze (economista belga-indio) han sido los arquitectos de la ley que es considerada el más ambicioso proyecto del país para erradicar la pobreza³⁰). En algunos años, a pleno régimen, se calcula que el programa tendrá un costo equivalente a 2% del PIB. Sin embargo, a pesar de las buenas intenciones, ¿cómo no percibir otra vez, la voluntad de mejorar las cosas evitando obstáculos que han terminado por asumirse como insuperables: el reparto de tierra (donde aún sea posible), el desarrollo de nuevas iniciativas rurales extra-agrícolas y el problema de corrupción sistémica que obliga al estado a la formulación de programas cada vez más administrativamente esenciales para evitar depender de la propia maquinaria burocrática. Otorgar trabajos públicos a millones de campesinos con poca tierra o sin ella es una necesidad, pero cómo, desde ahí, alimentar iniciativas productivas capaces de auto-sostenerse en el largo plazo, es otro cuento. Aliviar los síntomas de la pobreza no es eliminar sus fuentes.

. . . .

India avanza y cambia creando nuevas oportunidades en medio de una antigua tradición, embarazosa y dramáticamente pre-moderna, de segmentación social. Concluyamos entonces con algunas observaciones sobre cambios y persistencias. Al primer aspecto corresponden ciertamente los avances en el terreno educativo. La población estudiantil en primaria y secundaria

³⁰. E. Luce, *Op. cit.*, p. 199. Jean Drèze, *NREGA: Desmantling the contractor raj*, *The Hindu*, 20 noviembre 2007, registra avances hacia un sistema libre de corrupción en la aplicación de la nueva ley en Rajasthan y Andhra Pradesh donde retroceden los contratistas ligados a funcionarios locales corruptos y avances mucho más lentos en Orissa donde, en el occidente del estado, 30 y 40% de los fondos de la nueva ley alimentan la corrupción.

pasa de 150 a 220 millones entre 1991 y 2004⁽³¹⁾, mientras en este último año India titula en ingeniería y tecnologías de la información más de 200 mil estudiantes. Y aunque los grados académicos no sean estrictamente comparables, esta última cifra es sustancialmente la misma de Estados Unidos en ese año⁽³²⁾. El reto aquí es evidente: evitar que en toda India termine por prevalecer lo que ha ocurrido en el estado sureño del Kerala donde, en las últimas décadas, a los grandes avances educativos han correspondido avances igualmente sustanciales en la emigración.

Por el lado de las persistencias, será suficiente mencionar que según una encuesta nacional de 2006, 74% de la población no aprueba los matrimonios intercasta y -para matizar el optimismo sobre el futuro- lo mismo piensa el 56% de los graduados universitarios, predominantemente urbanos. Persistencia de segmentaciones que, en medio de las profundas alteraciones de la economía y la sociedad indias⁽³³⁾, siguen trasudando de un antiguo suelo histórico. Registremos el testimonio del rector de la Universidad Milind en Maharashtra, fundada por Ambedkar en los 50.

En Aurangabad, en Bombay o en cualquier otra ciudad se es tratado con respeto. Se puede caminar por la calle sin que la pertenencia de casta sea importante. Pero cuando regreso a la aldea de mi familia, miembros de otras castas que no saben leer ni escribir no me permitirían entrar en sus casas o incluso compartir una taza de té. Así tratan al director de una universidad de la ciudad. No se escapa a la propia casta en la aldea incluso si se cambia de religión⁽³⁴⁾.

Pocas dudas caben que India tendrá que luchar contra esta corriente contraria a lo largo de un indefinido tiempo futuro; como una afección cuyos nuevos síntomas requerirán profilaxis específicas. Pero la sacralidad ritual de las castas ha retrocedido aunque hayan surgido partidos y asociaciones de casta como intermediarios entre el estado (central y estatal) y la oferta de empleo de sus comunidades, con el consiguiente fortalecimiento cultural de la identidad de casta. Considérese que 90% del empleo público es constituido por puestos de baja calificación (alrededor de 20 millones) y que en estos empleos los trabajadores obtienen mediamente salarios tres veces

³¹. *World Development Indicators 2007* (India), pp. 2 y 4.

³². AA.VV., *Placing the US on a Level Playing Field with China and India*, School of Engineering, Duce University, Diciembre 2005, p. 5. En el mismo año China titula casi 650 mil estudiantes en ingeniería y tecnologías de la información.

³³. Yoko Kijima, "Caste and Tribe Inequality. Evidence from India, 1983-1999", *Economic Development and Cultural Change*, n° 2, vol. 54, 2006, p. 374.

³⁴. E. Luce, *Op. Cit.*, p. 110.

superiores a los correspondientes en el sector privado (con empleos predominantemente informales). Y desde ahí se entenderá cómo, repitiendo el drama de Fausto, el secularismo y el deseo de justicia puedan convivir (e incluso alimentar involuntariamente) identidades religiosas y de casta que se suponían en proceso de debilitamiento irreversible. G. Shah non recuerda que hubo un tiempo en que las castas inferiores intentaban escapar de una identidad que trabaría cualquier posibilidad de progreso personal, pero, con el empleo público como objetivo, hay ahora ocasiones en que castas tradicionalmente altas tratan de conquistar la clasificación de "other backward castes" para tener posibilidades de empleo público³⁵).

A modo de conclusión. Todas las experiencias asiáticas de crecimiento acelerado de las últimas décadas tienen una característica común, su origen autoritario. Todas menos una: India (y, tal vez, Malasia) que se une al club tardíamente, con una gigantesca carga demográfica y un estado que debe hacer las cuentas con fragmentaciones sociales que, a menudo, él mismo contribuye a reproducir y en que se mezclan luchas por el empleo y resurgimientos de fanatismo religioso. Reducir el potencial entrópico de lo que Sen llama "fuego amigo" -y la mala calidad del estado en primer lugar- es probablemente la forma mejor para aumentar las probabilidades que el crecimiento indio siga en el futuro y con él se consolide un esencial espacio de democracia asiática. Corporativismo y clientelas pueden ser a veces caminos inevitables para activar un capital social adormecido, pero pueden ser también, y ciertamente lo son en la India de hoy, serios obstáculos que debilitan la credibilidad de las instituciones confirmando su centralidad en ineludibles equilibrios parasitarios.

³⁵. Ghanshyam Shah, "Caste and Democratic Politics", en G. Shah (Ed.), *Caste and Democratic Politics in India*, Anthem Press, Londres 2002, p. 8.