

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO



DIALOGO REGIONAL DE POLITICA

**PRIMERA REUNIÓN DE LA RED PARA LA
REDUCCIÓN DE LA POBREZA Y
LA PROTECCIÓN SOCIAL**

INDIA: DESARROLLO ECONOMICO Y OPORTUNIDAD SOCIAL

LECTURA RECOMENDADA

*Jean Dreze y Amartya Sen
Oxford University Press, 1995
Capítulos 3 y 4*

Washington, DC, Junio 11 y 12, 2001

Nota: El presente documento es parte del libro: *India: Economic Development and Social Opportunity*, Oxford University Press, y será utilizado como lectura recomendada para la presentación del Profesor Amartya Sen en la primera reunión de la Red para la Reducción de la Pobreza y la Protección Social, coordinada por la Unidad de Pobreza y Desigualdad del Departamento de Desarrollo Sostenible. Las opiniones aquí expresadas son propias de los autores y no reflejan necesariamente la posición del Banco.

(Documento original en Inglés)

LA INDIA EN PERSPECTIVA COMPARATIVA

3.1. *La India y el Mundo*

En términos históricos, la mejora de las condiciones de vida que se ha llevado a cabo en el mundo en desarrollo durante las últimas décadas ha sido bastante extraordinaria. A modo de ilustración, se estima que, entre 1960 y 1992, la expectativa de vida al nacer en los países en desarrollo se ha ampliado de 46 a 63 años, la mortalidad de niños menores de un año se ha reducido en más del 50 por ciento, y el ingreso real per capita se ha triplicado.¹ Estas *tendencias* globales se encuentran en gran discrepancia con las desalentadoras predicciones de hambruna y caos que ordinariamente se han hecho sobre el mismo período de tiempo, incluso si los niveles absolutos de carencias se mantienen a un nivel intolerablemente alto en muchas partes del mundo.²

El ritmo de la mejora ha sido, obviamente, bastante disparejo entre los diferentes países y regiones y las décadas recientes han visto la emergencia de marcadas diversidades dentro del mundo en desarrollo. De hecho, los países líderes en el mundo en desarrollo ahora están, de muchas maneras, mucho más cercanos a las economías de mercado industrializadas que a los países en desarrollo más pobres. No se trata solamente de que ahora, el ingreso real per capita sea tan alto en Hong Kong como en Francia o Suecia y bastante similar en Arabia Saudita e Irlanda. Incluso países tales como Venezuela y Corea del Sur parecen tener más cosas en común con Grecia o Portugal, que tienen niveles comparables de ingreso per capita real, que con Tanzania o el Bután, donde el ingreso per cápita real es alrededor de 15 veces más bajo. De modo similar, la tasa de alfabetización de adultos es un poco más alta en Jamaica (98 por ciento) que en España (95 por ciento) y bastante similar en Uruguay e Italia (alrededor de 96 por ciento cada uno), pero sólo 18 por ciento en Burkina Faso y 26 por ciento en Nepal. Y la expectativa de vida al nacer no es diferente en Costa Rica o Cuba (76 años, en cada uno de ellos) de lo que es en Alemania o Bélgica (también 76 años para cada uno), mientras que una persona nacida en Afganistán o Sierra Leone o Uganda sólo pueden esperar vivir por un poco más de 40 años.³ Aunque la división común del mundo entre el “Norte” y el “Sur”

¹ PNUD, *Informe del Desarrollo Humano 1994*, pág. 207.

² Para tener ejemplos de estas predicciones, véase Ehrlich (1968), Paddock y Paddock (1968), Brown y Eckholm (1974), Ehrlich y Ehrlich (1990), Hardin (1993) y Kaplan (1994). La India se ha mantenido en el centro de la atención de muchas de las desalentadoras profecías en cuestión, particularmente durante los años 60. A modo de ilustración: “En trece años la India añadirá cien millones de personas más a su población. En mi opinión, como una vieja mano india, no veo cómo les será posible alimentar a doscientos millones más de personas para 1980. Lo podrían hacer si tuvieran el tiempo, digamos hasta el año 2000. Tal vez incluso lo harían para 1990, pero no lo pueden hacer para 1980”. (Dr. Raymond Ewell, en Ehrlich, 1968, pp. 39-40).

³ Las cifras mencionadas en este párrafo se tomaron del *Informe del Desarrollo Mundial, 1994*, Cuadros 1, 1a y 30 (las comparaciones de ‘ingreso per capita real’ se basan en los estimados de la paridad de poder adquisitivo del PNB per capita). Algunas de las cifras que se presentan en dicho informe, al igual que en el *Informe del Desarrollo Humano, 1994* (también utilizado en este capítulo), conllevan un sustancial margen

podría tener interés político y pertinencia histórica, es bastante engañosa en términos de muchas de las características centrales del desarrollo.

Un aspecto importante de este tan diverso panorama es que ahora, la carencia elemental se encuentra grandemente concentrada en dos regiones particulares del mundo: el Sur del Asia y el África del Sub-Sahara. Considere por ejemplo, el conjunto de todos los países en los que la expectativa de vida al nacer es menor de los 60 años. De acuerdo con estimados recientes, existen 52 de estos países, con una población combinada de 1.685 millones de habitantes.⁴ Sólo seis de estos países (Afganistán, Camboya, Haití, Laos, Papua Nueva Guinea y Yemen) se encuentran fuera del Sur del Asia y del África del Sub Sahara; su población combinada es de sólo 59 millones, o 3,5 por ciento de la población total de este conjunto de países. Los 46 países restantes están formados por todo el sur del Asia a excepción de Sri Lanka (por ej., India, Pakistán, Bangladesh, Nepal y el Bután, con una población combinada de 1.139 millones de personas) y el total del África del Sub Sahara, con excepción de Sudáfrica, Zimbabwe, Lesotho, Botswana y una colección de pequeñas islas (por ej., Mauricio y las Seychelles). Obviamente, incluso en los países en los que la expectativa de vida al nacer es superior a los 60 años en *promedio*, la misma se puede encontrar muy por debajo de dicha cifra para secciones particulares de la población (al igual que la expectativa de vida puede ser muy superior a los 60 para las secciones más privilegiadas de la población en los países con expectativas de vida menores de 60 años). Pero es claro que hay pocas regiones en las que las carencias elementales sean tan endémicas como en el Sur del Asia y en el África del Sub Sahara.

Sólo la India da cuenta de más de la mitad de la población combinada de estos 52 países carentes. De ninguna manera es el de peor desempeño (de hecho, la expectativa de vida de la India es muy cercana a los 60 años), pero esta observación tiene que ser interpretada teniendo en cuenta que hay grandes variaciones regionales en las condiciones de vida *dentro* de la India. Mientras que la India se está desempeñando mucho mejor que, digamos, Etiopía o Zaire en términos de indicadores de mayor desarrollo, existen grandes áreas dentro de la India en las que las condiciones de vida no son muy diferentes de las que son usuales en estos países.

A fin de ilustrar este punto, el Cuadro 3.1 compara los niveles de mortalidad de niños menores de un año y alfabetización de adultos en las regiones menos desarrolladas del África del Sub Sahara y de la India. Para cada uno de estos indicadores, el cuadro

de error. Esto se debe tener en cuenta cuando se comparan los estimados razonablemente firmes de la India con las cifras correspondientes —a menudo menos confiables— de otros países en desarrollo. Las comparaciones que se presentan en esta sección dan una idea *grosso modo* de dónde se encuentra la India en comparación con el resto del mundo en desarrollo, pero las comparaciones en detalle al interior del país, en muchos casos, necesitarían un mayor escrutinio. Para tener una mayor discusión de las fuentes de datos que se utilizaron en este libro, ver el Apéndice Estadístico.

⁴ Las cifras que se citan en este párrafo se calculan a partir del *Informe del Desarrollo Mundial, 1994*, Cuadros 1 a 1a (el año de referencia es 1992). Para la India, este informe proporciona una expectativa de vida estimada de 61 años, pero cálculos más recientes para 1991 por parte de la Oficina del Registro General coloca la expectativa de vida al nacer de la India un poco por debajo de 60 años (59,0 para los varones y 59,4 para las mujeres). Para mayores detalles ver el Apéndice Estadístico.

presenta estimados de 1991 no sólo para la India y el África del Sub Sahara en su conjunto (la primera y última filas) sino también para los tres países del África del Sub Sahara que tienen el peor desempeño, los tres estados de la India de peor desempeño y los tres distritos de peor desempeño de cada uno de estos tres estados. Resulta que no existe ningún país en el África del Sub Sahara -ni ciertamente en todo el mundo- donde las tasas estimadas de mortalidad de niños menores de un año sean tan altas como en el distrito de Ganjam en Orissa o donde la tasa de alfabetización de mujeres adultas sea tan baja como en el distrito de Barmer en Rajastán. Incidentalmente, cada uno de estos dos distritos tiene una población mayor que la de Botswana o Namibia y su población combinada es mayor que la de Sierra Leone, Nicaragua o Irlanda. Incluso estados completos tales como Uttar Pradesh (con una población tan grande como la del Brasil o Rusia) no se encuentran desempeñando mucho mejor que los menos desarrollados entre los países del Sub Sahara, en términos de indicadores básicos del tipo que se presenta en el Cuadro 3.1.⁵

Cuadro 3.1. La India y el África del Sub Sahara: Comparaciones Selectas (1991)

Comparaciones de tasas de mortalidad de niños menores de un año Comparaciones de tasas de alfabetización de adultos

	Región	Población (millones)	Tasa de Mortalidad Infantil (por 1000 nacimientos vivos)	Región	Población (millones)	Tasa de alfabetización de adultos ^a (femenino/-masculino)
INDIA	India	846,3	80	India	846,3	39/64
Tres “peores” estados de la India	Orissa Madhya Pradesta Uttar Prodesch	31,7 66,2 139,1	124 117 97	Rajastán Bihar Uttar Pradesh	44,0 86,4 139,1	20/55 23/52 25/56
“Peores” distritos de cada uno de los “peores” estados de la India	Ganjam (Orissa) Tikamagath (Madhya Pradesh) Harodi (Uttar Pradesh)	3,2 0,9 2,7	164 152 129	Barmer (Rajastán) Kishanani (Bihar) Babraich (Uttar Pradesh)	1,4 1,0 2,8	8/37 10/33 11/36
Tres “peores” países en el África del Sub Sahara	Malí Mozambique Guinea Bissau	8,7 16,1 1,0	161 149 148	Burkina Faso Sierra Leone Benín	9,2 4,3 4,8	10/31 12/35 17/35
ÁFRICA DEL SUB SAHARA	África del Sub Sahara	488,9	104	África del Sub Sahara	488,9	40/63

⁵ Los estimados de Shiva Kumar (1991) del Índice del Desarrollo Humano (IDH) del PNUD para los estados de la India colocan a Uttar Pradesh cerca del fondo de la escala internacional, entre Etiopía y Zaire. El desempeño de Uttar Pradesh es incluso peor en términos de algunos indicadores no que se incluyen en el IDH (que es esencialmente un promedio ponderado de los indicadores de la expectativa de vida, alfabetización de adultos e ingreso real). Por ejemplo, parece que no existe país en el mundo en el que el coeficiente femenino-masculino en la población – un indicador útil de desigualdad básica de los géneros – sea tan bajo como en Uttar Prodesch (si uno excluye a los países exportadores de petróleo tales como Kuwait, los Emiratos Árabes Unidos y Bahrein donde la inmigración masculina masiva ha producido un coeficiente masculino-femenino extremadamente bajo). En referencia con éstos y otros temas relacionados, ver el estudio del caso de Uttar Prodesch por Dréze y Gazdar (1996) en el volumen siguiente (Dréze y Sen, 1996).

Nota: ^a El límite de edad es 15 años para las cifras del África y 7 años para las cifras de la India. Observe que en la India, la tasa de alfabetización del grupo de 7+ es usualmente un poco más alta que la tasa de alfabetización del grupo 15+ (por ej., la tasa de alfabetización de toda India del grupo 7+ en 1981 era 43,6% comparada con 40,8% para la tasa de alfabetización del grupo de 15+).

Fuentes *Informe del Desarrollo Mundial*, 1995, Cuadros 1 y 28, e *Informe del Desarrollo Humano* 1994, Cuadro 5, para el África del Sub Sahara. Nada (1992), cuadros 2 y 7, *Boletín de Muestra de Inscripción*, enero, 1994 (Cuadro 8), Tyagi (1993), pp. 24-40 y el Gobierno de la India (1988), para la India (como se discute en el Apéndice Estadístico, las cifras para toda la India provenientes de estas fuentes son ampliamente congruentes con las cifras correspondientes presentadas en el *Informe del Desarrollo Mundial* 1993 y el *Informe del Desarrollo Humano* 1994). Las tasas de mortalidad de niños menores de un año al nivel del distrito (IMR) para la India se basan en el supuesto de que, dentro de cada estado, los coeficientes de IMR de distrito al IMR del estado eran los mismos en 1991 que en 1981 (no hay disponibles estimados de IMR a nivel de distrito para años más recientes que 1981); estas cifras se deben considerar como ilustrativas. Todas las cifras se refieren al año 1991, excepto las cifras de alfabetización africana, que se refieren al año 1992.

Al considerar las cifras para la India y el África del Sub Sahara en su conjunto, encontramos que las dos regiones no son muy diferentes en términos de alfabetización de adultos o de mortalidad de niños menores de un año. Esto no quiere decir que ambas regiones se encuentran generalmente en el mismo barco en lo que se refiere al desempeño de desarrollo. Como se mencionó anteriormente, la expectativa de vida en la India ahora es de alrededor de 60 años mientras que en el África del Sub Sahara todavía es mucho menor de esa cifra (con un promedio de 52 años).⁶ Además, desde su independencia, la India ha estado relativamente libre de problemas de hambruna y de conflictos armados internacionales que con periodicidad devasta a un gran número de países del África. Y muchos países del África del Sub Sahara han tenido un problema específico de *declive* económico –relacionado en parte con estas calamidades– lo que hace especialmente difícil mejorar los estándares de vida. Por otro lado, las desigualdades económicas y sociales son, en algunos aspectos al menos, más agudos en la India. Estas desigualdades, aparte de ser fracasos sociales en sí mismos, también implican niveles mucho menores de bienestar para las secciones desfavorecidas de la población de lo que sugieren los agregados del país o la región. Las desigualdades de género, por ejemplo, tienden a ser mayores en la India que en el África del Sub Sahara y son responsables de los niveles extremadamente altos de carencia para las mujeres en la India.⁷ Una evaluación comparativa de los logros y fracasos de las dos regiones tendría que tener en cuenta éstos y otros aspectos de sus respectivas experiencias de desarrollo.

Sin embargo, es interesante que un problema que tienen en común la India con el África del Sub Sahara es la persistencia del analfabetismo endémico (una característica que al igual que la baja expectativa de vida separa al Sur del Asia y al África del Sub Sahara de la mayoría del resto del mundo).

Como el Cuadro 3.1 lo indica, las tasas de alfabetización son muy similares en las dos regiones. En la India, al igual que en el África del Sub Sahara uno de cada dos adultos es analfabeto.

⁶ Esta cifra de 52 años como el promedio ponderado del África del Sub Sahara la proporciona el *Informe del Desarrollo Mundial* 1994 (Cuadro 1, pág. 163).

⁷ Con respecto a las brechas de género en la supervivencia, alfabetización e indicadores relacionados, ver por ej., los datos presentados en los *Informes del Desarrollo Humano*. Para una mayor discusión de este contraste particular entre la India y el África del Sub Sahara, ver Sen (1968).

Así, es más bien sorprendente que la India no se esté desempeñando mejor que el África del Sub Sahara en este respecto.⁸ A diferencia de muchos países del África del Sub Sahara, la India ha estado relativamente protegida de las calamidades, de la inestabilidad política, dominio militar, guerras divisivas y hambrunas recurrentes por un período de casi cincuenta años, pero ha fallado en tomar ventaja de estas circunstancias favorables para lograr un adelanto importante en el campo de la educación básica. Esta falla, que se destaca en agudo contraste con una trayectoria relativamente buena en educación superior e investigación científica, es uno de los aspectos más deplorables de la experiencia contemporánea de desarrollo de la India.

3.2 Lecciones de otros países

A menudo, en los debates políticos de la India se citan las causas del desarrollo económico exitoso en otros países en desarrollo. En general, es apropiado hacerlo, muchos países han logrado mucho más de lo que la India ha podido hacer, y es natural aprender de los logros de estos países. Los países que con frecuencia se seleccionan para la comparación (tales como Corea del Sur y los otros tres países de los llamados “cuatro tigres” y también Tailandia y la China pos reforma) se encuentran ciertamente entre los países de los cuales la India puede esperar aprender mucho, porque se han desempeñado, en diferentes maneras, muy bien. El afirmar que “la India es única” no sería lo suficientemente cierto sino más bien completamente engañoso como supuesto terreno para negarse a tratar de aprender de otros países.

No obstante, al aprender de las experiencias de otros, tenemos que ser cuidadosos de evitar tomar una perspectiva demasiado simple de lo que en realidad han hecho los ‘otros’ o de identificar los ‘otros’ relevantes a partir de una perspectiva demasiado estrecha. Primero, sería un gran error suponer – como a menudo se hace – que lo único que nos enseñan estas experiencias exitosas de, digamos, los así llamados ‘Tigres del Pacífico’ (Corea del Sur, Hong Kong, Singapur, Taiwán) es la importancia de ‘liberar’ los mercados. En estos países ha ocurrido mucho más que la liberación de los mercados, han ocurrido cosas tales como la expansión económica, la provisión de cuidados de salud razonables, amplias reformas de la tenencia de tierras, un liderazgo gubernamental determinado hacia la promoción del crecimiento económico y así sucesivamente.⁹ Todos

⁸ De hecho, la India está peor en la comparación, después de tomar en cuenta las diferencias en los límites de edad. Las cifras del censo de 1991 para la alfabetización en el grupo de edad de 15+ en la India no se habían dado a conocer en el momento de escribir este libro, pero las cifras para el grupo de edad de 7+ están disponibles y las hemos utilizado en el Cuadro 3.1 para hacer la comparación con las cifras de alfabetización de adultos del África del Sub Sahara, que se relaciona con el grupo de edad de 15+ estándar. Como se menciona en el Cuadro 3.1, el uso de un límite de edad de 7 años para la India- en vez de los 15 años estándar- tiene el efecto de *eleva* las tasas de alfabetización de adultos por unos cuantos puntos porcentuales. Los estimados de las tasas de alfabetización de 15+ en la India que se presentaron en el *Informe del Desarrollo Mundial 1994* (Cuadro 1) y en el *Informe de Desarrollo Humano 1994* (Cuadro 2) son un poco más bajos que los estimados correspondientes para el África del Sub Sahara.

⁹ Algunos de estos países –Corea del Sur en particular- también se han beneficiado de bajos niveles de desigualdad económica anterior, lo cual ayudó a hacer más participatorio el proceso de expansión económica y también redujo la presión política para la redistribución con sus costos de eficiencia. Alesina y

estos países – y también la China pos reforma- han estado mucho más avanzados que la India en muchos aspectos ‘sociales’ que han hecho que sea mucho más fácil para ellos aprovechar las oportunidades económicas ofrecidas por la expansión de los mercados, y de hecho, han estado en esa posición de ‘mejor preparados’ incluso en el momento del inicio de su gran salto hacia delante con base en el mercado. Pasar por alto estas diferencias sobre la base de separar nuestras supuestas características ‘esenciales’ de otras características ‘auxiliares’ sería tanto erróneo como bastante contra productivo para aprender de estas experiencias. Continuaremos con estos temas en la próxima sección.

Segundo, los ‘otros’ de los cuales aprender no son sólo los países que han tenido un crecimiento económico alto (como los cuatro ‘Tigres del Pacífico’ o Tailandia o la China pos reforma) sino también aquellos que han podido elevar la calidad de vida a través de otros medios (aun a falta de crecimiento económico rápido), tal como el apoyo público para el cuidado general de la salud y la educación básica. Vale la pena recordar que a pesar de su alto desempeño de crecimiento, Tailandia e incluso Corea del Sur, todavía tienen una expectativa de vida al nacer más baja que, digamos, Sri Lanka o Jamaica e incluso Singapur todavía no ha superado a Costa Rica en expectativa de vida, a pesar de grandes diferencias de ingreso en la dirección opuesta. El extraordinario éxito de la China en transformar muchos aspectos de la calidad de vida durante el período pre reforma, en un momento de crecimiento económico relativamente lento, también es pertinente aquí (tendremos más que decir sobre esto, al igual que sobre algunos de los fracasos de la China, en el siguiente capítulo). Estas y otras experiencias de rápida mejora de las condiciones de vida a pesar del lento crecimiento económico, están llenas de lecciones importantes –sobre la factibilidad de lograr progreso social radical en una etapa temprana del desarrollo económico, sobre los poderosos efectos de programas públicos bien concebidos en los campos de la salud y la educación, sobre la naturaleza relativamente poco costosa de las provisiones públicas intensivas en mano de obra, tales como la educación primaria en una economía de bajos salarios, sobre los papeles de colaboración y los de oposición de la acción pública, y así sucesivamente.¹⁰ Es igualmente importante identificar estas lecciones como aprender de países que han logrado rápido crecimiento económico y han tenido éxito en utilizar el crecimiento rápido como una base para mejorar la calidad de vida.

Tercero, se debe recordar que no todos los países con altas tasas de crecimiento han tenido éxito en traducir un mayor comando sobre los recursos materiales en una transformación correspondiente de condiciones de vida para secciones más amplias de la población. De hecho, las experiencias de desarrollo de algunos países de rápido crecimiento durante las últimas décadas se han asemejado a una “opulencia sin objeto” que combina altas tasas de crecimiento económico con la persistencia de pobreza generalizada, analfabetismo, mala salud, trabajo infantil, violencia criminal y fracasos

Rodrik (1994) han investigado la contribución de la menor desigualdad al crecimiento económico y al desarrollo; ver también Persson y Tabellini (1991), Fishlow et al. (1994) y Rodrik (1994a).

¹⁰ Hemos tratado de discutir algunas de estas lecciones en Dréze y Sen (1989). Para ver estudios de discernimiento de experiencias específicas de países, véase también Castaneda (1984, 1985), Alailima (1985), Halstead et al. (1985), Caldwell (1986), Risktin (1987, 1990), Mata y Rosero (1988), Anand y Kanbur (1990), Bruton et al. (1993), entre otros.

sociales relacionados.¹¹ Brasil es un ejemplo que se ha tratado con amplitud. En muchos casos (incluyendo a Brasil mismo), las raíces de este fracaso en utilizar el crecimiento económico como una base para transformar la calidad de vida incluyen altos niveles de desigualdad económica y social al igual que una carencia de participación pública en la protección de los derechos básicos. Los peligros de la opulencia sin objeto, que pueden ser particularmente reales para el caso de la India, forman parte integral de las lecciones que se deben aprender de los análisis discriminatorios de las experiencias de los países de rápido crecimiento.

Cuarto, como se indicó anteriormente, dada la heterogeneidad de la India, la cuestión de aprender de la India misma se tiene que integrar con el aprendizaje que se hace de otros. No podemos, por ejemplo, ignorar por completo el hecho de que Kerala, a pesar de su bajo nivel de ingresos y su mal historial de generar crecimiento económico, tiene una expectativa de vida al nacer más alta (alrededor de 72 años) de lo que se puede encontrar en algunos de los países más exitosos económicamente más al este, tales como Indonesia (60 años) o Tailandia (69 años), o de incluso Corea del Sur (71), a pesar de que el ingreso per capita en estos otros países sea muchas veces mayor que en Kerala. Tenemos que aprender de las experiencias *dentro* de la India misma, y esto aplica igualmente tanto a los fracasos como a los éxitos. Los fracasos pertinentes incluyen no sólo el continuo atraso de muchos estados (tales como Uttar Pradesh), sino también el fracaso de Kerala en lograr un crecimiento económico razonable, a pesar de un desempeño extraordinariamente alto en términos de muchos aspectos de la calidad de vida.

En un estudio anterior, he descubierto que, entre diez países en desarrollo que entre 1960 y 1985 lograron las mayores reducciones en las tasas de mortalidad de niños menores de un año y niños, cinco de ellos eran casos de lo que nosotros llamamos éxito “mediado por el crecimiento” mientras que los otros cinco tuvieron éxito en reducir la mortalidad sobre la base de programas organizados de apoyo público para la salud, la educación y la seguridad social, sin tener un crecimiento económico rápido y sin lograr mucho aumento en el ingreso real promedio.¹² Este último enfoque –que lo llamamos éxito “guiado por el apoyo”– probó ser factible principalmente porque los costos de los cuidados elementales de salud y educación tienden a ser comparativamente bajos en las economías de bajos salarios (debido a la naturaleza intensiva de mano de obra de estas actividades) de modo que una economía más pobre no se encuentra tan en desventaja para proveer estos servicios, como se podría pensar si se considerara sólo su baja capacidad para pagar. Al sacar lecciones para la India de las recientes experiencias de desarrollo en otras partes del mundo, es importante prestar atención a ambos tipos de progreso, con base en el crecimiento económico y con base en el apoyo público, respectivamente. También es importante estar consciente de la posibilidad de la “opulencia sin objeto” y tomar nota del hecho de que la India podría seguir el camino del Brasil en vez del de Corea del Sur. Tenemos que discriminar, en vez de suponer algún ‘modelo estilizado’ de liberalización.

¹¹ Con respecto a este fenómeno de opulencia sin objeto, ver el capítulo 10 de Dréze y Sen (1989). En relación con el caso específico del Brasil, ver Sachs (1990) y Birdsall y Sabor (1993b).

¹² Dréze y Sen (1989), Capítulo 10.

3.2. *El Asia Oriental y el Progreso Mediado por el Crecimiento*

Al aprender de las experiencias de otros países, también es esencial integrar nuestra ‘teoría’ de qué es lo que causa qué con un claro entendimiento de los hechos del caso. La importancia de los mercados y el comercio en la generación de expansión económica ha sido una parte de los principios económicos principales por largo tiempo. Incluso el análisis clásico de Adam Smith (1776) de las ‘causas’ de la riqueza de las naciones abordó precisamente esta cuestión, entre otras. El reciente renacimiento de la teoría del comercio orientado al crecimiento ha hecho mucho para resaltar la importancia de dos temas sobre los cuales Adam Smith mismo tuvo mucho que decir en su tiempo, a saber, (1) la importancia de las economías de gran escala y (2) la influencia de la formación de destrezas y cualidades humanas para causar la prosperidad.¹³ El giro en el énfasis de ver las ganancias del comercio principalmente en términos de ventajas comparativas dadas (el enfoque tradicional ‘ricardiano’) es importante para interpretar el ‘milagro del Este Asiático’ y su pertinencia para la India y para otros países.

El creciente reconocimiento del papel e importancia de las economías de gran escala también ha cambiado una de las bases intelectuales de la planificación de economías cerradas que estuvo tan de moda—en la India al igual que en otros lugares—a partir de los años 60.¹⁴ Implícita en esa aceptación de la autarquía económica se encontraba un sentido de pesimismo de exportaciones que hizo que los planificadores en la India y en otros lugares buscaran un mayor desarrollo económico orientado internamente, orientado a la producción *dentro* de las fronteras de lo que el país necesitaba. La concentración, que en ese entonces era común, en las ‘ventajas comparativas’ como la fuente real del comercio lucrativo (dependiente de las diferencias de coeficientes de factores, dotación de recursos, etc.) no persuadió a aquellos analistas que tendían a ser escépticos de la posibilidad de expansión del comercio y quienes subestimaron las ganancias reales del comercio. La autarquía fue, muy a menudo, no tanto una política de rechazo jubilante del comercio sino el resultado de una percepción pesimista de que las oportunidades de comercio se encontraban severamente limitadas.¹⁵

¹³ Ver Krugman (1979, 1986, 1987), Romer (1986, 1987b, 1990), Lucas (1988, 1993), Grossman y Helpman (1990, 1991a, 1991b). Con respecto a los diferentes aspectos de las lecciones que se deben aprender de las recientes experiencias de rápido crecimiento y expansión del comercio, ver también Lucas (1988), Stokey (1988), Helpman y Krugman (1990), Helpman y Lucas (1991), Helleiner (1992), Ethier, Helpman y Nacary (1993), Findlay (1993), Longman y Smith (1994), entre otros aportes.

¹⁴ Para un recuento detallado del fundamento que subyace los enfoques de planificación utilizados en la India, ver Chakravarty (1987). Ver también Jalan (1992).

¹⁵ Uno de los autores de esta monografía estuvo de hecho involucrado en la construcción de un modelo, juntamente con K.N.Raj, asumiendo explícitamente este pesimismo, titulado ‘Patrones alternativos de crecimiento bajo condiciones de ingresos por exportaciones estancados’ (Raj y Sen, 1961). Aunque el interés principal en dicho análisis no tuvo nada que ver con el comercio sino más bien con las relaciones entre diferentes sectores en un modelo de crecimiento con retornos de escala constantes (sobre esto ver, Atkinson, 1969 y Cooper, 1983), fue el sentido—errado—del pesimismo de las exportaciones lo que hizo que los modelos de este tipo se consideraran relevantes para la planificación en la India. Incluso cuando no se suponía explícitamente el pesimismo de las exportaciones, éste tendía a colorear los escenarios de crecimiento que se exploraron en los modelos de desarrollo en ese período (ver, por ejemplo, Chakravarty, 1969).

Con el giro de la atención en la teoría del comercio, de la ventaja comparativa de Ricardo a las economías de escala de Adam Smith, los límites de la expansión del comercio se han reformulado sustancialmente y, en su gran parte, las bases para el pesimismo de la exportación se han caído del pedestal en el que estaban. No se debe considerar que los límites del comercio están obstaculizados simplemente por las diferencias en los coeficientes de factores y recursos, y lo que un país pierde de la autarquía incluye las ventajas de eficiencia de una división del trabajo que utiliza, entre otras, ventajas de escala y ganancias de la especialización. La necesidad de una partida radical en este respecto en la planificación económica de la India se destaca tanto por razones con base en la teoría moderna del crecimiento, y por la real experiencia de las economías—tales como aquellas en el Asia Oriental—que han hecho un excelente uso de patrones de crecimiento económico, intensivos en el uso del comercio.

Recientes trabajos sobre el desarrollo económico también han resaltado distintivamente el papel del factor trabajo y del llamado ‘capital humano’. Los roles económicos de la educación, el aprendizaje mediante la práctica, el progreso técnico e incluso las economías de gran escala, se pueden ver como contribuidores —de diferentes maneras— a la centralidad de la agencia humana directa en la generación de la expansión económica. En términos de la teoría económica, este cambio en el énfasis ha proporcionado una manera de llenar el gran ‘residual’ que se identificara en el modelo de crecimiento económico neoclásico de Solow (1956), y la reciente teoría del crecimiento ha hecho mucho para destacar la función de la agencia humana directa en el crecimiento económico, muy por encima de los aportes realizados a través de la acumulación de capital físico.¹⁶ Nuestro intento de aprender de las experiencias del ‘milagro del Este Asiático’ y de otros casos de progreso mediado por el crecimiento no puede ignorar la riqueza del discernimiento que han proporcionado estos análisis.¹⁷

El papel crucial del capital humano hace que sea más esencial prestarle atención a la estrecha relación entre la acción pública sensible y el progreso económico, puesto que la política pública tiene mucho que contribuir a la expansión de la educación y la promoción de la formación de destrezas. El papel de la educación básica generalizada en estos países con exitoso progreso mediado por el crecimiento no se puede sobre-enfatizar.¹⁸ Las industrias modernas en las que estos países han sobresalido en particular, exigen muchas destrezas básicas para las cuales es esencial tener educación primaria y muy útil, la educación secundaria. Mientras que algunos estudios han destacado la contribución a la productividad de aprender mediante la práctica y la capacitación en el

¹⁶ Existe una amplia literatura en este campo, empezando con la hoja de trabajo del propio Solow que vino luego de su modelo de 1956 (ver en especial Solow, 1957). Para los aspectos del reciente renacimiento del tema, que involucra a la ‘nueva’ teoría del crecimiento al igual que una mayor exploración de modelos neoclásicos antiguos, ver Romer (1996, 1987a, 1987b), Krugman (1987), Barro (1999b), Matsuyana (1991), Stokey (1991a), Young (1992), Mankiw, Romer y Well (1992), Barro y Lee (1993a, 1993b), Lucas (1993), entre otros aportes.

¹⁷ Ver Rodrik (1994a) para una lectura diferente del ‘milagro del Este Asiático’, con un mayor enfoque en el auge de inversión en Corea del Sur y Taiwán, ver también Fishlow et al. (1994).

¹⁸ En relación con los diferentes aspectos e interpretaciones de este papel, ver Behrman (1987), Behrman y Schneider (1992), Stevenson y Stigler (1992), Barro y Lee (1993a, 1993b), Birdsall y Saboc (1993a), Easterly, Kremer, Pritchett y Summers (1993), Banco Mundial (1993c), entre otros aportes.

trabajo, en vez del impacto directo de la educación formal, ciertamente, la capacidad de lograr dicha capacitación y aprendizaje recibe una gran ayuda de la educación básica adquirida en las escuelas antes de tomar cualquier empleo.¹⁹

En comparación con la India actual, el desarrollo de la educación básica en todos estos países con exitoso progreso mediado por el crecimiento, fue mucho más avanzado en el momento de su adelanto económico decisivo. El Cuadro 3.2 presenta cierta información comparativa sobre este tema. El punto que se debe tener en cuenta no es tanto que la tasa de alfabetización de la India *era* mucho más baja que la de estos países *en la actualidad* ni que la India *estaba* mucho más atrasada que estos países en educación básica en el momento en que dichos países dieron un gran salto hacia delante económicamente, sino que la India *actual* se encuentra mucho más rezagada de lo que estos países *estaban* cuando iniciaron su rápida expansión económica. La verdadera comparación instructiva es entre la India de ahora y Corea del Sur en 1960 o la China en 1980. A pesar del transcurrir del tiempo, la tasa de alfabetización de la India *ahora* es mucho más baja de lo que estos países lograron hace muchos años cuando empezaron su transformación económica con base en el mercado.

En la expansión educativa de las economías asiáticas de alto desempeño, el estado ha jugado un papel principal en cada uno de los casos. Una meta esencial de la política pública ha sido asegurar que el grueso de la población joven adquiriera la habilidad de leer, escribir, comunicarse e interactuar de una manera que es esencial para la producción industrial moderna. En la India, en contraste, ha habido una extraordinaria apatía hacia la expansión de la educación primaria y secundaria, y ciertamente ‘muy poca’ acción del gobierno—en vez de ‘demasiada’ – lo que es la falla básica de la planificación de la India en este campo.²⁰

Cuadro 3.2 Tasas de Alfabetización de Adultos en Países Asiáticos Seleccionados

	1960	1980	1992
India	28	36	50
Corea del Sur	71	93	97
Hong Kong	70	90	100
Tailandia	68	86	94
China	N/d	69	80

Fuentes: *Informe del Desarrollo Mundial 1980*, Cuadro 23 para 1960; *Informe del Desarrollo Mundial 1983*, Cuadro 1, para 1980; *Informe del Desarrollo Humano 1994*, Cuadro 2, pp. 132-3 para 1992 (ver también el Apéndice de Estadística de este libro).

¹⁹ El estudio del Banco Mundial (1993c) del ‘milagro del Este Asiático’ que aprovecha de una amplia gama de trabajos empíricos, ha destacado particularmente la importancia de este enlace: “ Hemos mostrado que la amplia base del capital humano fue de crítica importancia para el rápido crecimiento en las EAAD [economías asiáticas de alto desempeño]. Debido a que las EAAD lograron proveer educación primaria universal de manera temprana, el nivel de alfabetización era alto y los niveles de destreza cognoscitiva se encontraban sustancialmente por encima de aquellos en otras economías en desarrollo. Por lo tanto, para las firmas fue bastante fácil modernizar las destrezas de sus trabajadores y dominar nueva tecnología’. (Banco Mundial, 1993c, pág. 349).

²⁰ Como se argumenta en el capítulo 6, esta falla no es sólo la baja prioridad que el gobierno le ha dado a la expansión de la educación sino también a una seria falta de preocupación por la educación básica en los movimientos sociales y políticos.

Obviamente, la India tiene una gran cantidad de gente con mayor educación y ciertamente existe una oportunidad para utilizar su pericia para desarrollar industrias centradas en las destrezas, como ya ha empezado a suceder en gran medida (por ejemplo, en y alrededor de Bangalore, en relación con software de computadoras e industrias relacionadas). Estos logros son importantes y ciertamente, son buenos signos para la economía de la India. Pero las abismales desigualdades en el sistema de educación de la India representan una verdadera barrera contra el intercambio generalizado de los frutos del progreso económico en general, y de la industrialización en particular, de la manera en que ha ocurrido en las economías de países tales como Corea del Sur y la China—economías que han tenido éxito en inundar el mercado mundial con bienes cuya producción no requiere gran capacitación universitaria, sino que recibe la ayuda de la educación básica generalizada que le permite a la gente seguir normas precisas y mantener estándares de calidad. En contraste, incluso si la India fuera a tomar control sobre la mayoría de la industria del software de computadoras, esto todavía dejaría sin tocar a sus masas pobres, en su mayor parte analfabetas. Puede ser menos glamoroso producir simples cortaplumas de bolsillo y relojes alarma confiables que diseñar los mejores y más modernos programas de computadoras, pero lo primero les proporciona a los pobres de la China una fuente de ingreso que lo último no les produce—al menos no directamente—a los pobres de la India. Es en la producción de estos productos no glamorosos, cuyo mercado es muy grande en todo el mundo, donde un alto nivel de educación básica es una ventaja principal para la China—y para muchas otras economías del este y del sudeste asiático.

A pesar de los ‘auges locales’ en una gama particular de industrias de altas destrezas, la tasa general de crecimiento de la economía de la India y aquella del sector industrial en su conjunto, todavía es bastante baja. De hecho, si se toma la producción industrial en su conjunto, desde 1990-91 ha habido un crecimiento mas bien bajo (Gobierno de la India, 1995, pág. 2). Esto no niega que la India posiblemente pueda lograr tasas más altas de crecimiento del PNB, incluso con los niveles actuales de analfabetismo masivo. Pero la baja cobertura y mala calidad de la educación básica en la India hace que sea más difícil pasar del dinamismo de una gama limitada de industrias (cuya expansión se ha ensalzado tanto en las revistas financieras especializadas en el exterior) a un avance económico de amplia base real del tipo arrollador, compartido y participatorio que ha ocurrido más al este. Es una cuestión de la fortaleza y naturaleza de la expansión económica que puede ocurrir en la India actual y la medida en la que el crecimiento en referencia pueda ser ampliamente participatorio. Por razones que se presentaron anteriormente en esta monografía, las oportunidades sociales que ofrece el crecimiento económico con base en el mercado se encuentran gravemente limitadas en una sociedad en la cual grandes cantidades de personas (incluso mayorías en amplias partes del país) no saben leer, ni escribir, ni contar, no pueden seguir instrucciones impresas ni escritas a mano, no pueden operar cómodamente en una industria moderna y así sucesivamente.²¹ Así, la desigualdad en la educación básica se traduce en ineficiencia al igual que en una mayor desigualdad en el uso de nuevas oportunidades económicas. El

²¹ Como se indicó en el capítulo 1, también existe considerable evidencia de que la tasa de rendimiento de la educación básica tiende a ser mayor en los países que son más “abiertos”, con menos restricciones sobre el comercio. Sobre esto y temas relacionados, ver Birdsall y Sabot (1993a).

fracaso distributivo suplementa el efecto del atraso educativo al restringir la escala *general* de expansión de la producción moderna relacionada con las destrezas.

La relación entre la educación y la desigualdad aplica también a las disparidades con base en el género. Nuevamente, las economías asiáticas de alto desempeño han podido reducir la brecha del género en la educación básica con mucha mayor rapidez de lo que ocurrió en cualquier otro sitio, y este logro ha jugado definitivamente, una papel importante en la reducción de la desventaja relativa de las mujeres en las oportunidades sociales, incluida la participación económica. El éxito mediado por el crecimiento en las economías del este asiático ha tomado ventaja particularmente de la expansión de las opciones de empleo y otras oportunidades para la mujer. El contraste con la India es extremadamente marcado. De hecho, en este respecto, el Sur del Asia—incluida la India—está rezagada con respecto a todas las demás regiones importantes del mundo en desarrollo (entre ellas, América Latina y el África, además del este asiático).²²

Aunque el contraste en el campo de la educación quizás sea la diferencia más radical entre la India y los países de alto crecimiento en el este asiático, también existen otras áreas en las que las políticas gubernamentales de apoyo en las esferas sociales han ayudado a estas economías asiáticas exitosas de una manera que no ha ocurrido en la India. Normalmente, estos países han tenido muchos mejores niveles de condiciones de salud, incluso antes de su período de rápido crecimiento económico. La mayor provisión de instalaciones médicas en los países del este asiático, particularmente en términos de cuidados preventivos de salud, es un factor importante para explicar este contraste. En el caso de la China, la expansión del cuidado de la salud rural ha sido uno de los logros más extraordinarios del período de la pre *reforma*.²³ Ha probado ser una ventaja de gran valor en la reforma económica. Este es un tema importante no sólo por la calidad de vida sino por el desempeño económico, puesto que la morbilidad y la desnutrición pueden ser barreras para el trabajo productivo y el desempeño económico.²⁴

Otra área en la que muchos de los grandes practicantes del progreso mediado por el crecimiento se han desempeñado mucho mejor que la India es el de reforma de la tenencia de tierras. Las reformas de la tenencia de tierras se llevaron a cabo de manera más amplia en muchos de los países del este asiático, incluidos el Japón, Corea del Sur, Taiwán, y obviamente la China. Desde el punto de vista de la equidad, las ventajas de la abolición del latifundismo son lo suficientemente obvios, pero también tiene mucho que aportar al incentivo general para expandir la producción y para hacer más fácil que los productores agrícolas respondan a las oportunidades que les ofrece un mercado libre.²⁵

²² Ver El Banco Mundial (1993c), pp. 46-47.

²³ Sobre este tema ver, Dréze y Sen (1989), capítulo 11 y los estudios que se citan allí, también el capítulo 4 de este libro.

²⁴ Ver Bliss y Stern (1978), Sahn y Aldeman (1988), Dagupta y Ray (1986, 1987, 1990), Ommani (1990, 1992), Dagupta (1993), entre otros aportes. Los logros del este asiático en este campo se revisan en el Banco Mundial (1993c).

²⁵ Se ha argumentado que la aparcería no tiene que ser ineficiente cuando se satisfacen ciertas condiciones, por ejemplo, cuando las participaciones relativas pueden ser completamente variadas y negociadas libremente (ver por ejemplo, Cheung, 1969). Pero los supuestos necesarios son bastante fuertes y parecen encontrarse en cierto conflicto con las observaciones reales de ‘torpeza’ en participaciones relativas. Con

De modo significativo, uno de los países menos exitosos en su desempeño entre los países de las economías del este asiático, es decir, las Filipinas, también es un ejemplo de un amplio fracaso para llevar a cabo reformas de tenencia de tierras apropiadas.²⁶ El historial de la India es aún peor que la situación general en las Filipinas, se han logrado algunos éxitos en la reforma de la tenencia de tierras en Bengala Occidental y Kerala, pero los logros generales en la mayoría de los estados de la India son bastante funestos.

Las lecciones del progreso exitoso mediado por el crecimiento en el este asiático incluyen la importancia de varias áreas de acción del estado, incluyendo la educación básica, el cuidado de salud general—especialmente el preventivo y la reforma de la tenencia de tierras. Al tratar de entender e interpretar el ‘milagro económico’ en el este del Asia, se tienen que considerar estos roles de la acción pública, junto con el papel que jugaron los gobiernos en promover directamente la expansión industrial y la orientación hacia las exportaciones y en guiar el modelo de industrialización. Algunos estudios, llamados ‘revisionistas’ del milagro del este asiático, que han interpretado los logros como integralmente relacionados con la intervención pública productiva, han destacado rigurosamente estas funciones directamente intervencionistas.²⁷ Aunque otros estudios han tenido un énfasis un poco diferente,²⁸ existe mucha evidencia de que el gobierno sí jugó un papel significativo en la promoción directa de la industrialización en las historias exitosas del este asiático, entre ellos, a través de la intervención sistemática (por ejemplo, a través de términos financieros variables) para avanzar ciertas industrias y otorgando prioridad a las direcciones elegidas de comercio internacional (en particular, la promoción selectiva de las exportaciones). Los aportes especiales de la iniciativa gubernamental en la expansión educativa, cuidado general de la salud, reformas de la tenencia de tierras, etc., se pueden considerar como ejemplos importantes de este activismo general del estado. Sería bastante extravagante leer las historias exitosas del este asiático como simplemente los resultados de la liberación de los mercados.

3.4 Capital Humano y Más Valores Básicos

Aunque ocasionalmente hemos estado utilizando el lenguaje del ‘capital humano’ en este libro, a fin de conformar con la práctica general, dicho término es un poco engañoso en general y muy particularmente en el contexto de uno de los temas sobre los cuales queremos poner cierto énfasis. Esto se refiere a la importancia intrínseca de la calidad de la vida humana—no de verla *solamente* como un instrumento para promover el

respecto a las experiencias históricas de la reforma de la tenencia de tierras en algunos de estos países del este asiático, tales como Taiwán y Corea del Sur (y sus amplias consecuencias), ver Galenson (1979), Kuo (1983), Kim y Leipsiger (1993), El Banco Mundial (1993c). Sobre la teoría de la asignación de recursos de tenencia compartida, ver, entre otros aportes a Jonson (1950), Cheung (1969), Stiglitz (1974), Newberry (1977), Berry y Cline (1979), Bardhan (1989) y las revisiones de la literatura existente en Bliss y Stern (1982), Biswanger y Rosenzweig (1984), Quibria y Rashid (1984), Otsuka y Hayami (1988), Otsuka et al. (1992).

²⁶ Ver, El Banco Mundial (1993c), pág. 169.

²⁷ Ver en particular, Amsden (1989), Wade (1990), Kim y Leipsiger (1993). Ver también Westphal et al. (1985) y Datta Chaudhuri (1990).

²⁸ Ver El Banco Mundial (1993c) y la amplia literatura que se cita allí, de la que ha aprovechado. Ver también otras revisiones críticas de Amsden (1994) y Rodrik (1994a), y otros aportes a la sección especial del *World Development*, 22(4), editado por Alice Amsden.

crecimiento y el éxito económico. Existe una asimetría real entre lo que se llama ‘capital humano’ (como por ejemplo la educación, destrezas, buena salud, etc.) y el capital físico, en la medida en que los artículos que cubre el primero pueden tener importancia propia (aparte de ser instrumentalmente importante en la producción) de una manera que no aplica a una pieza de maquinaria, si es que la maquinaria no hizo nada para elevar la producción, sería bastante excéntrico valorar su existencia a pesar de ello, mientras que ser instruido o gozar de buena salud podría ser valorado *incluso* si no hiciera absolutamente nada para aumentar la producción de productos básicos. Los constituyentes del capital humano, que son partes de vidas humanas se pueden valorar por sí mismos—sobre todo y más allá de su importancia instrumental como factores de producción. Ciertamente, ser un ‘componente del capital humano’ no puede ser el logro más satisfactorio al que puede aspirar un ser humano.

Mientras que la distinción entre la importancia intrínseca e instrumental de las capacidades humanas es de cierta significancia para la claridad entre los medios y los fines, que es central a la asignación nacional de recursos, no debemos hacer problemas serios de esta dicotomía. Es importante tener en cuenta que: (1) la salud, educación y otras características de una buena calidad de vida son de importancia por sí mismas (y no simplemente como ‘capital humano’, dirigido a la producción de productos básicos), (2) también pueden ser, en muchas circunstancias, extremadamente buenas para promover la producción de productos básicos, y (3) también pueden tener otros roles personales y sociales (como se discutió en el capítulo 2). No existe particular dificultad en usar el lenguaje del ‘capital humano’ si también se reconoce que existen otras recompensas—más directas—de la salud, el conocimiento y las destrezas humanas.

Aunque las capacidades humanas tienen tanto valor intrínseco como instrumental, el crecimiento del PNB por persona se debe considerar como que tiene sólo importancia instrumental. Como se mencionó en el capítulo 2, el éxito en el crecimiento económico finalmente se debe juzgar por lo que le hace a nuestras vidas—la calidad de vida que podemos disfrutar y las libertades que podemos ejercer. En general, el éxito económico no se puede desasociar del ‘fin’ de promover las capacidades humanas y de mejorar el bienestar y la libertad. La tradición de juzgar el éxito por el crecimiento del PNB por persona, o por algún tipo de valor corregido por la distribución del PNB por persona, está bastante establecida en las economías. No hay mayor daño en esto, en la medida en que se tenga en cuenta la naturaleza puramente instrumental del papel de los ingresos reales y los productos básicos – no confundiendo efectividad instrumental con la importancia intrínseca. En esta conexión, se ha observado que las variaciones en el ingreso real por persona tienen un extraordinario poder explicativo que dan cuenta de las diferencias en la expectativa de vida, mortalidad de niños menores de un año, alfabetización e indicadores relacionados con el bienestar. Por ejemplo, Anand y Ravallion (1993) encuentran que, al regresionar déficits proporcionales de expectativa de vida del postulado máximo de 80 años contra el logaritmo del PNB per capita, cerca de la mitad de las variaciones en la expectativa de vida pueden ser atribuidas a las diferencias en el PNB por persona.²⁹

²⁹ Sobre temas relacionados, ver también Anand (1993) y Anand y Kanbur (1993).

Puede haber poca duda sobre el valor que tiene el ingreso real más alto en abrir posibilidades de vivir existencias que valgan la pena, que no están disponibles a niveles menores de ingreso. Por otro lado, también es interesante observar que el impacto principal del PNB por persona sobre la expectativa de vida parece funcionar a través de factores en los que las políticas públicas juegan un papel importante. Anand y Ravallion (1993) también informan que cuando relacionan la expectativa de vida con el gasto de salud pública por persona, la proporción de personas debajo del nivel de pobreza (definido en términos de gastos per capita) y PNB por persona, la relación significativamente positiva entre el PNB por persona y la expectativa de vida desaparece por completo.³⁰ Esta necesidad no conlleva que el PNB no contribuye al aumento de la longevidad. Más bien, parecería que en la medida en que el PNB sí contribuye a la expansión de la expectativa de vida, lo realiza grandemente a través de hacer posible tener un gasto público más alto (especialmente en cuidados de salud) y a través de reducir la proporción de personas en la pobreza. Los hallazgos de Anand y Ravallion no son una negación de la efectividad del progreso ‘mediado por el crecimiento’ sino un argumento para ver el rol de la mediación del crecimiento a través de su conexión con los servicios públicos y la remoción de la pobreza.

Esta es una ilustración de las importantes interrelaciones entre el crecimiento económico, la acción gubernamental sensata y la mejora de las oportunidades sociales y económicas para los individuos en la sociedad. Estas interrelaciones son especialmente cruciales en la tarea de transformar la economía de la India.

3.5 Diversidades internas

Como se mencionó en el capítulo 1, las lecciones comparativas pertinentes para el desarrollo económico de la India provienen no sólo del exterior sino también del interior del país. Ciertamente, la India está caracterizada por enormes variaciones en experiencias y logros regionales. Incluso en términos de los indicadores de estándares económicos, esta diversidad es bastante extraordinaria. Algunos estados, tales como Punjab y Haryana, se han convertido en mucho más ricos que otros con base en un desempeño de crecimiento bastante mejor. Comparado con el producto nacional bruto per capita de la India de Rs. 5.583 en 1991-92, la cifra del Punjab es Rs. 9.643 y de Haryana es Rs. 8.690 (Gobierno de la India, 1994a). Correspondientemente, la proporción de la población rural que se encuentra debajo del nivel de pobreza es de sólo 21 por ciento en Punjab y de 23 por ciento en Haryana, es decir, alrededor de la mitad de la cifra correspondiente para la India en su conjunto (45 por ciento) y de un tercio de la cifra para Bihar y Orissa (66 por ciento cada uno).³¹

³⁰ El análisis de Anand y Ravallion (1993) se basa en todas las economías en desarrollo para las cuales ellos pueden encontrar datos confiables sobre estas variables – 22 países en total. Obviamente, todos estos estudios necesitan más corroboración y escrutinio, pero estos resultados parecen encontrarse ampliamente en línea con las discusiones económicas que se han presentado en otros sitios (ver Dréze y Sen, 1989).

³¹ Ver el Apéndice Estadístico, Cuadro A.3 (las cifras se basan en datos de una Encuesta Nacional de Muestra). El año de referencia es 1987-8, el último año para el que se encuentran disponibles los coeficientes estimados de incidencia de la pobreza por estado específico.

Los contrastes son más agudos todavía en algunos campos del desarrollo social. Hay, por ejemplo, marcados contrastes en los niveles de alfabetización entre los diferentes estados de la India, que tienen la tasa de alfabetización femenina que varía desde el 20 por ciento en Rajastán hasta el 80 por ciento en Kerala. Estos contrastes interregionales son sólo un aspecto de la diversidad interna que caracteriza los logros de alfabetización de la India. Un análisis detallado de la situación de la alfabetización tendría que tener en cuenta los otros tipos de disparidad, por ej., relacionados con el género y la casta. Mientras que el 94 por ciento de los varones en Kerala son alfabetos, la tasa de alfabetización *está muy por debajo del 10 por ciento entre* las mujeres de casta programada en Bihar o Rajastán.³²

Además, la extraordinaria diversidad interna también se puede ver en otros indicadores de condiciones de vida, relacionados con la salud, la nutrición, la morbilidad, la desigualdad de género, etc. Estos otros indicadores tienden a ser menos fáciles de obtener a un nivel desagregado que las tasas de alfabetización (estas últimas tienen bonitas propiedades de ‘descomposición’, en el sentido de que las tasas agregadas de alfabetización se pueden percibir como un promedio ponderado simple de las tasas de alfabetización específicas a un grupo). Pero es posible hacer algunas comparaciones elementales de condiciones de vida en diferentes regiones, utilizando los indicadores pertinentes del nivel del estado.

Estos indicadores del nivel del estado se mantienen altamente agregados. La diversidad interna dentro de, digamos, Uttar Pradesh (que para 1991 tenía una población de 139 millones) es de mucho interés por sí misma y en estas amplias comparaciones interestatales no se puede captar en su totalidad.³³ También se debe recordar que los estados en cuestión tienen tamaños muy diferentes (incluso si nos restringimos, como lo haremos en esta sección, a los estados con una población de por lo menos 5 millones en 1991), y por lo tanto, ‘ponderaciones’ muy diferentes en los indicadores nacionales. No obstante, los indicadores de nivel de estado son de interés en la medida en que el estado es una unidad política y administrativa crucial. Una amplia gama de campos de acción (entre ellos la salud y la educación) se define constitucionalmente como ‘sujetos de estado’, a ser manejados a nivel de estados individuales en vez de serlo como gobierno central, o como ‘sujetos concurrentes’, que involucra tanto a los gobiernos estatales como los gobiernos centrales. Esto proporciona una fuerte motivación para el examen de los indicadores de nivel del estado.

El Cuadro 3.3 presenta una muestra de los indicadores disponibles.³⁴ Como lo ilustra este cuadro, se pueden observar profundos contrastes entre los logros de los

³² Tyagi (1993), pp. 26-28, con base en el censo de 1991. Las tasas de alfabetización que se mencionan aquí se refieren al grupo de edad de 7 años y más. Para tener mayor evidencia y discusión de las disparidades sociales en los logros educativos, ver el capítulo 6.

³³ Algunas de estas diversidades internas dentro de Uttar Pradesh se abordan en el capítulo sobre la experiencia del estado, de los autores Dréze y Gazdar (1996), en el volumen de compañía (Dréze y Sen, 1996).

³⁴ Se puede encontrar información más detallada en el Apéndice Estadístico de este libro (particularmente el Cuadro A.3). Para un análisis informativo de los niveles y tendencias en los indicadores de bienestar en diferentes estados de la India, ver Dutta et al. (1994).

diferentes estados en términos de varios indicadores de bienestar. La expectativa de vida femenina al nacer varía de 54 años a 74 años entre diferentes estados; las tasas de alfabetización femenina rural en el grupo de 10-14 años de edad van de 22 al 98 por ciento; la tasa de muerte de niños menores de un año es más de 10 veces mayor en Madhya Pradesh que en Kerala; la proporción de la población rural debajo del nivel de pobreza es tan alto como 66 por ciento en Orissa y Bihar, pero sólo de 21 por ciento en Punjab; el número de mujeres por 1.000 hombres varía desde 865 en Haryana (un nivel menor que el de cualquier país en el mundo) a 1.036 en Kerala (un nivel típico de las economías industriales avanzadas);³⁵ y así sucesivamente. Existe casi tanta diversidad dentro de la India, en términos de estos indicadores, como en el resto del mundo.

Cuadro 3.3 Indicadores Selectos para Estados Principales de la India

Estado	Población	Expect. de vida al nacer 1990-92		Tasa de mortalidad del grupo de 0-4 años de edad 1991	Tasa de fertilidad total 1991	Coef. Fem-masc 1991	Tasa de Alfab. en grupo de edad 7 +		Tasa de Alfab. Rural en 10-14 años		Incidencia de la pobreza 1987-88	
		Femenina	Masculina				Femenina	Masculina	Femenina	Masculina	Rural	Urbana
Kerala	29,1	74,4	68,8	4,3	1,8	1.036	86	94	98	98	44,0	44,5
Humachal Pradesh	5,2	n-d	n-d	19,3	3,1	976	52	75	81	95	24,8	3,3
Maharashtra	78,9	64,7	63,1	16,3	3,0	934	52	77	68	86	54,2	35,6
Amil Nadu	55,9	63,2	61,0	16,1	2,2	974	51	74	71	85	51,3	39,2
Punjab	20,3	67,5	65,4	17,0	3,1	882	50	66	69	76	21,0	11,2
Gujarat	41,3	51,3	59,1	23,3	3,1	934	49	73	61	78	41,6	38,8
Bengala Occ.	68,1	62,0	69,5	20,5	3,2	917	47	68	61	69	57,2	30,6
Karnataka	45,0	63,6	60,0	23,6	3,1	960	44	67	56	74	42,3	45,0
Assam	22,4	n-d	n-d	32,4	3,5	923	43	62	78	83	53,1	11,4
Haryana	16,5	63,6	62,2	23,0	4,0	865	41	69	63	87	23,2	18,4
Orissa	31,7	54,8	55,9	39,0	3,3	971	35	63	51	70	65,6	18,3
Andhra Pradesh	66,5	61,5	59,0	21,3	3,0	972	33	55	42	66	31,6	44,5
Madhya Pradesh	55,2	55,5	54,9	44,5	4,6	931	29	58	40	68	49,8	40,0
Uttar Pradesh	139,1	54,6	56,8	35,6	5,1	879	25	56	39	68	47,7	46,0
Bihar	86,4	58,3	n-d	22,8	4,4	911	23	52	34	59	66,3	41,9
Rajastán	44,0	57,3	57,6	30,9	4,1	910	20	55	22	72	41,9	56,7
												41,5
INDIA	546,3	59,4	59,0	26,5	2,0	927	39	64	52	73	44,9	56,5

Fuentes: Ver el Apéndice Estadístico que también presenta información más detallada sobre diferentes aspectos de las condiciones de vida en otros estados. El cuadro incluye a todos los estados con una población de por lo menos 5 millones en 1991, excepto Jammu y Kashmir (donde el censo de 1991, sobre el cual se basan estas cifras, no se llevó a cabo). A los estados se les clasificó en orden descendente de alfabetización femenina.

Mientras Kerala es un caso de logros extraordinarios en el campo social, lo cual amplía el ámbito de contrastes regionales dentro de la India, sería un error pensar que el

³⁵ De hecho, el coeficiente femenino-masculino es incluso menor que 865 en unos cuantos países exportadores de petróleo (por ej., Kuwait, los Emiratos Árabes Unidos, Bahrein), pero esto se debe principalmente a la inmigración en gran escala de obreros varones del exterior; la misma explicación no aplicaría a Haryana o Uttar Pradesh (ver por ej., Agnihotri, 1994). Con respecto a la importancia del coeficiente femenino-masculino como indicador de la desigualdad básica de género, ver el capítulo 7.

resto del país —después de sacar a Kerala— es fundamentalmente homogéneo. Las variaciones dentro de la India son enormes ya sea o que no se incluya a Kerala en estas comparaciones. Por ejemplo, mientras que la tasa de fertilidad de Kerala de 1,8 en 1991 contrasta muy fuertemente con la tasa de 5,1 de Uttar Pradesh, el contraste entre Uttar Pradesh y Amil Nadu es también bastante agudo, debido a que este último tiene la tasa de fertilidad de 2,2 a diferencia de la cifra de 5,1 para Uttar Pradesh. Si miramos estas cifras de otra manera, la tasa de fertilidad de Tamil Nadu (2,2) es de similar orden de magnitud que aquella de los Estados Unidos y Suecia (2,1) y menor que la tasa para *cada* ‘país de bajo ingreso’ en el mundo, con la excepción de la China (2,0), mientras que la tasa de fertilidad de 5,1 en Uttar Pradesh es significativamente más alta que el promedio para todos los ‘países de bajos ingresos’ (3,4) y muy superior que las tasas para países tales como Sri Lanka (2,5) e Indonesia (2,9) e incluso Bangladesh (4,0) y Myanmar o Burma (4,2).³⁶ Cuando incluimos a Kerala en las comparaciones entre estados, los contrastes son mayores, pero no se pierden las divergencias incluso cuando se la excluye. A pesar de que a menudo nos concentraremos específicamente en Kerala, debido a que hay tanto que aprender de esta ilustración tan poderosa de la diversidad interna dentro de la India, no obstante, debemos resistir la tentación de verlo todo como ‘Kerala contra el resto’.

Al interpretar el panorama de diversidades internas dentro de la India, también es importante recordar que la carencia humana tiene diferentes aspectos, que involucran fallas de distintos tipos de capacidades (ver el capítulo 2). Además, los diferentes indicadores de carencia no necesitan estar estrechamente correlacionados, como el Cuadro 3.3 destaca con suficiente claridad, con respecto a las diferentes regiones dentro de la India. Así, la intensidad relativa de la carencia en diferentes partes del país depende de qué aspecto o de qué indicador de carencia se trata. Por ejemplo, la incidencia de la pobreza rural de la manera en que se mide de acuerdo con el coeficiente convencional de conteo de personas, es claramente la mayor en los estados orientales, especialmente en Bihar y Orissa y en una menor medida, en Bengala Occidental.³⁷

Las tasas de mortalidad de niños menores de un año siguen un patrón regional bastante distinto, con los estados centrales y nororientales de Uttar Pradesh, Madhya Pradesh y Rajastán desempeñándose bastante peor que Bengala Occidental o Bihar, mientras que Orissa combina una alta incidencia de pobreza con altos niveles de mortalidad de niños menores de un año. Y las cifras del coeficiente femenino-masculino sugieren que las desigualdades de género son más agudas en el noroeste, incluyendo a los

³⁶ Estas cifras para diferentes países se tomaron del *Informe del Desarrollo Mundial 1994*, Cuadro 26 (ver el Banco Mundial 1994b). ‘Países de bajos ingresos’ se definen aquí, como en ese informe, como países con PNB per capita por debajo de \$675 en 1992. Las cifras para los estados de la India provienen del Gobierno de la India (1993b).

³⁷ Información independiente sobre la incidencia del hambre parece concordar con este patrón regional. La proporción de personas rurales que informan que no ingieren dos comidas al día a lo largo del año está por debajo del 20 por ciento en todos los estados principales de la India, excepto en Orissa, Bihar y Bengala Occidental, donde la proporción llega a 36,8 por ciento, 37,3 por ciento y 39,6 por ciento, respectivamente (Manhas, 1991, pág. 28). La fuerza de esta información requiere un examen, dadas las ambigüedades que pueden estar adheridas a la noción de ‘obtener dos comidas completas al día’, pero existe cierta congruencia de diagnóstico en que los resultados de esta investigación indican la misma dirección que las encuestas de gastos del consumidor en la medida en que se refiere a la deficiencia del poder adquisitivo en el este de la India.

estados relativamente prósperos de Punjab y Haryana – un hallazgo sobre el cual existe una gran cantidad de evidencia independiente.³⁸ Así, no existe una sola ‘región problema’ dentro de la India y toda la política pública tiene que estar acorde a los diferentes tipos de desafíos que surgen en diferentes partes del país. En la medida en que se puede identificar algún patrón amplio, es fundamentalmente uno de carencia endémica en la mayor parte del norte de la India (excepto en Punjab y Haryana donde existe un problema específico de desigualdad de género, a pesar de que otros indicadores sean relativamente favorables), teniendo que los estados del sur de la India se desempeñan significativamente mejor en la mayoría de los aspectos, especialmente en temas de mortalidad, fertilidad, alfabetización e igualdad de género.

Figura 3.1 Estados de la India: Pobreza y Mortalidad Infantil, 1987-88
(Ver la figura original en inglés al final del texto)

Tasa de mortalidad, edad 0-4

Incidencia de la pobreza

Fuente: Minhas et al. (1991); muestra del sistema de inscripción de 1988, Declaración 39 (pág. 48)

I = India	AS = Assam
AP = Andhra Pradesh	HA = Haryana
BI = Bihar	JK = Jammu y Kashmir
GU = Gujarat	KE = Kerala
KA = Kamataka	MP = Madhya Pradesh
MA = Maharashtra	PU = Punjab
OR = Orissa	TN = Tamil Nadu
RA = Rajastán	WB = Bengala Occidental
UP = Uttar Pradesh	

Un asunto relacionado es que los indicadores de bienestar en diferentes estados se encuentran pobremente correlacionados con los indicadores del ingreso o del gasto. A fin de ilustrar esto, la Figura 3.1 traza la tasa de mortalidad de niños menores de un año contra la incidencia de la pobreza (como la mide el porcentaje de personas pobres) en diferentes estados, para 1987-88. La asociación entre estos dos es más bien débil, por decir lo menos. Algunos aspectos de esta debilidad de asociación son ciertamente bastante contrastantes, por ejemplo, la mortalidad de niños menores de un año en Uttar Pradesh es más de seis veces mayor que en Kerala, aunque son muy similares las medidas de incidencia de la pobreza—y muy cercanas al promedio de toda la India—en ambos estados.³⁹ Esto no se debe tomar como que implica que el ingreso y el gasto no tienen

³⁸ Ver el capítulo 7 y las referencias citadas allí.

³⁹ Estimados del coeficiente de pobreza en Kerala en los años 80 parecen ser un poco sensibles a la elección del índice de precios que utilizaron para ajustar por diferencias en el precio entre diferentes estados y períodos de tiempo. Los estimados que se usaron en la Figura 3.1, que sugiere que el coeficiente de pobreza en Kerala (44,1) es cercano al promedio de toda la India (42,7), se basan en el estudio experto por parte de Michas et al. (1991); ver también Tenduklar et al. (1993). Podría valer la pena indicar que, de acuerdo con todos los estudios disponibles, el coeficiente de pobreza en Kerala fue bastante más alto que en

ningún efecto en la mortalidad de niños menores de un año y en los indicadores relacionados de la salud o el bienestar. Existe suficiente evidencia en la India y en otros países de que los logros de salud mejoran con los mayores ingresos (es el rápido crecimiento de los ingresos, por ejemplo, lo que claramente ha sido la fuerza impulsora detrás de la expansión de la expectativa de vida en Punjab. Lo que se quiere decir es que hay muchos otros factores involucrados, los cuales tienden a debilitar la simple correlación entre el ingreso y la salud (u otros aspectos del bienestar), cuando estos otros factores no se encuentran altamente correlacionados con el ingreso.

Entre los factores (aparte del ingreso privado) que tienen gran influencia en las condiciones de vida, los tipos de acciones públicas particulares juegan papeles importantes, por ej., aquellos dirigidos a la provisión de servicios sociales, la remoción de desigualdades tradicionales, la promoción de alfabetización generalizada. El contraste entre Kerala y Uttar Pradesh que se aborda en la siguiente sección, proporciona una ilustración útil de este punto.

3.6 Estudio de los Estados de la India

Como se discutió anteriormente, hay mucho que aprender de la diversidad de experiencias de desarrollo entre los diferentes estados de la India. En otro volumen de ensayos (Dréze y Sen, 1996) se tratan algunas de las lecciones que se pueden aprender, con base en estudios de casos de Kerala (por V. K. Ramachandran), de Uttar Pradesh (por Jean Dréze y Harris Gazdar) y de Bengala Occidental (por Sunil Sengupta y Harris Gazdar). En capítulos posteriores de este libro, haremos uso frecuente de las perspectivas surgidas de estos estudios de caso.⁴⁰

El contraste entre Kerala y Uttar Pradesh es de interés particular y tendremos ocasión de referirnos al mismo en varios contextos. Estos dos estados, sin ser muy diferentes, son polos opuestos en las escalas de varios indicadores de bienestar – como se indica en la sección anterior—en términos de medida convencional de la incidencia de la pobreza. Como lo documenta en cierto detalle el estudio de caso de Kerala de V. K. Ramachandran, el éxito de Kerala se puede atribuir al papel de la acción pública en la promoción de una amplia gama de oportunidades sociales relacionadas, entre otras, con la educación primaria, la reforma de la tenencia de tierras, el papel de la mujer en la sociedad y la amplia y equitativa provisión de cuidados de salud y otros servicios públicos.⁴¹ De modo interesante, los *fracasos* de Uttar Pradesh se pueden atribuir

la India en su totalidad hasta finales de los años 70 (Ver EPW Research Foundation, 1993). Es claro que el liderazgo de Kerala en salud, educación y campos relacionados se logró en un momento en que la incidencia de la pobreza, no fue más baja en Kerala que en la India en su conjunto.

⁴⁰ Esta sección en sí hace uso extenso de estos estudios de caso.

⁴¹ Sobre estos y otros aspectos relacionados de la experiencia de desarrollo de Kerala, ver también Krishnan (1976, 1991, 1994, venidero), Mencher (1980), Nair (1981), Nag (1983, 1989), Raj y Tharakan (1983), Panikar y Sornan (1984, 1985), Robin Jeffrey (1987, 1992), Franke y Chasin (1989), Mari Bhat y Rajan (1990, 1992), Kannan et al. (1991), Kabir y Krishnan (1992), Kannan (1993), Mahendra Dev (1993c), Oommen (1993a), Prakash (1994), Zachariah et al. (1994), entre otros y también la amplia colección de documentos resumidos en AKG Centre for Research and Studies (1994).

plausiblemente a la *negligencia* pública de las mismas oportunidades.⁴² El hecho que ambos estudios de caso identifican muchos de los mismos factores de éxito (en Kerala) y fracaso (en Uttar Pradesh) es de considerable importancia para entender la diversidad de los logros sociales en diferentes partes de la India. Entre los determinantes de logros sociales identificados, los que se mencionan a continuación merecen énfasis especial.⁴³

Primero, el papel de la alfabetización (y particularmente de la alfabetización femenina) en la promoción de capacidades básicas surge enérgicamente en ambos estudios de caso. Una de las características distintivas de la experiencia de desarrollo de Kerala es la promoción temprana de la alfabetización, y esta característica ha llevado a importantes logros sociales posteriores, con base en los diversos roles sociales y personales de la alfabetización (que se discuten en el capítulo 2). En Uttar Pradesh, en contraste, la tasa de alfabetización femenina adulta todavía es baja, 25 por ciento, y dos tercios de las jóvenes adolescentes en las áreas rurales *nunca* han asistido a la escuela. Este atraso educativo tienen sanciones de amplio ámbito, entre ellas, las altas tasas de mortalidad y fertilidad.⁴⁴

Segundo, otro elemento en el éxito social que emerge de forma clara a partir de ambas experiencias es la representación de mujeres. Uttar Pradesh tiene una larga historia de relaciones de género opresivas e incluso ahora, las desigualdades entre los hombres y las mujeres en esa parte del país son extraordinariamente agudas (como lo indicamos antes, por ejemplo, muy pocos países en el mundo tienen un coeficiente femenino-masculino tan bajo como el de Uttar Pradesh). Al igual que con el analfabetismo, la supresión de la activa y liberada participación de la mujer en la economía y en la sociedad ha sido la causa de mucho atraso en Uttar Pradesh. En contraste, en Kerala, la posición de la mujer en la sociedad ha sido relativamente favorable por largo tiempo, y la representación informada de mujeres ha jugado un papel crucial en la amplia gama de logros sociales.⁴⁵ La expansión de la alfabetización en sí misma le debe bastante a esa representación, lo que se refleja incluso en el hecho de que casi dos tercios de los maestros de escuela primaria en Kerala son mujeres (comparado con el 18 por ciento en Uttar Pradesh).

⁴² Ver el estudio de caso de Uttar Pradesh por Dréze y Gazdar (1996) en el volumen siguiente.

⁴³ Son, obviamente, interconexiones cercanas entre estas diferentes influencias sociales. Por ejemplo, la expansión de la alfabetización en Kerala ha sido tanto un *resultado* de una amplia participación del estado en la provisión de servicios básicos como un *determinante* de una mayor expansión de provisiones sociales. El aprovisionamiento público y la amplia alfabetización se han desarrollado juntos.

⁴⁴ En relación con el papel de la alfabetización (especialmente de la alfabetización femenina) en la reducción de las tasas de mortalidad y fertilidad, ver el capítulo 7.

⁴⁵ Al respecto, ver en especial Robin Jeffrey (1992).

Cuadro 3.4 India, Uttar Pradesh y Kerala:
Contrastes en el Acceso a los Servicios Públicos

	India	Uttar Pradesh	Kerala
Porcentaje de niños rurales de 12-14 años que nunca se han inscrito en una escuela, 1986-87			
Mujeres	51	68	1,8
Varones	26	27	0,4
Porcentaje de niños de 12-23 meses de edad que no han recibido ninguna vacuna, 1992-93 (%)	30	43	11
Porcentaje de nacimientos recientes precedidos por un chequeo prenatal, 1992-93	49	30	97
Proporción de nacimientos que se realizan en instituciones médicas, 1991 (%)	24	4	92
Número de camas de hospital por millón de personas, 1991	732	340	2.418
Proporción de poblados con instalaciones médicas, 1981 (%)	14	10	96
Proporción de la población que recibe cereales subsidiados del sistema de distribución pública, 1986-87 (%)	29	3	87

Fuentes: Ver el Apéndice Estadístico y la Nota de Explicación en el apéndice. Aunque los contrastes que se presentan aquí se relacionan principalmente con la provisión y utilización de servicios *públicos*, también pueden reflejar algunas diferencias en el funcionamiento de los servicios privados. Para una mayor discusión de los servicios públicos en Uttar Pradesh y Kerala, ver Dréze y Gazdar (1996) y Ramachandran (1996) en el siguiente volumen y la literatura que se cita allí.

Tercero, el contraste entre Uttar Pradesh y Kerala destaca el rol esencial que tienen los servicios públicos en buen funcionamiento en la mejora de las condiciones de vida. Como se mencionó anteriormente en este capítulo, los niveles ampliamente divergentes del bienestar en los dos estados no se puede explicar en términos de ingresos más altos y menores niveles de pobreza en Kerala (puesto que Uttar Pradesh y Kerala no son, de hecho, muy diferentes en estos aspectos). Si el acceso a los productos y servicios básicos difieren tan grandemente entre los dos estados, es debido a una marcada diferencia en el ámbito y calidad de una amplia gama de servicios públicos tales como instalaciones escolares, cuidados básicos de salud, vacunas infantiles, arreglos de seguridad social y distribución de alimentos públicos. En Uttar Pradesh, estos servicios públicos están descuidados de manera integral, algunas veces ni siquiera existen, especialmente en las áreas rurales (el Cuadro 3.4 presenta algunas indicaciones ilustrativas de este contraste particular entre Uttar Pradesh y Kerala).

Cuarto, ambos estudios de caso destacan la influencia social de la acción pública en un amplio sentido, yendo más allá de la iniciativa del estado y haciendo participar al público en general. La promoción temprana de la alfabetización en Kerala le ha permitido al público jugar un papel activo en la política y los asuntos sociales del estado de una manera que no ha ocurrido en Uttar Pradesh. La acción pública en Kerala ha sido especialmente importante en orientar las prioridades del estado en la dirección de un sólido compromiso a la promoción de oportunidades sociales. Incluso la expansión de servicios públicos a menudo se ha llevado a cabo en respuesta a las demandas organizadas de un público bien educado. La vigilancia del público también ha sido

esencial para asegurar el *funcionamiento* adecuado de servicios públicos tales como los centros de salud y las escuelas primarias en Kerala.⁴⁶

Finalmente, Uttar Pradesh y Kerala señalan la importancia especial de un tipo particular de acción pública —la organización política de los sectores desposeídos de la sociedad. En Kerala, el activismo político informado—que se edificó en parte sobre los logros de la alfabetización masiva—ha jugado un rol crucial en la reducción de las desigualdades sociales con base en la casta, el género y (en cierta medida) la clase.⁴⁷ La organización política también ha sido importante en habilitar a grupos desfavorecidos a tomar parte activa en los procesos generales de desarrollo económico, acción pública y cambio social. En Uttar Pradesh, las desigualdades tradicionales y las divisiones sociales se mantienen extremadamente poderosas, y su persistencia obstaculiza muchos esfuerzos sociales.⁴⁸ Por ejemplo, todavía es posible encontrar poblados en Uttar Pradesh donde un terrateniente poderoso deliberadamente ha obstaculizado la creación de una escuela para el poblado por parte del gobierno (ver la sección 5.5). De modo más general, la concentración del poder político en las manos de sectores privilegiados de la sociedad ha contribuido tal vez más que ninguna otra cosa, a un serio descuido de las necesidades básicas de los grupos desfavorecidos en la política estatal y local.

Subyacente a muchos de estos contrastes se encuentra la importancia general de la política en el proceso de desarrollo. Kerala si posee, obviamente, algunas características culturales e históricas especiales que pueden haber ayudado en su transformación social. Pero el proceso político mismo ha jugado un papel extremadamente importante en la experiencia de desarrollo de Kerala, suplementando o suplantando estas características heredadas.⁴⁹ Este tema tiene una fuerte relación en la ‘replicabilidad’ del éxito de Kerala. Dado el papel de los movimientos políticos, no existe razón por la cual Uttar Pradesh—y otros estados de la India en los que las carencias básicas se mantienen endémicas—no deba ser capaz de emular muchos de los logros de Kerala, con base en el activismo político determinado y razonado.

Una buena ilustración de la factibilidad de la transformación política proviene de Bengala Occidental.⁵⁰ Este es un estado en el que la organización política de las clases desfavorecidas ha tenido éxito en generar un significativo cambio en el equilibrio del poder político. Una expresión concreta de este cambio ocurrió en 1977, cuando la coalición del Frente de Izquierda llegó al poder a nivel del estado. La base electoral principal del Frente de Izquierda, consiste de obreros sin tierras, aparceros, residentes de

⁴⁶ Sobre este tema, ver Mencher (1980), Nag (1989) y Majumdar (1993) y el capítulo 6 de este libro.

⁴⁷ La reducción de desigualdades sociales y económicas en Kerala la discute ampliamente V. R. Ramachandran (1996) en el siguiente volumen. Las reformas de la tenencia de tierras y las medidas de seguridad social han jugado un papel importante en la lucha contra las desigualdades de clase. Con respecto a la relación entre la seguridad social y la desigualdad, ver la sección 5.4.

⁴⁸ En relación con la desigualdad como obstáculo para el progreso social, ver el capítulo 5.

⁴⁹ Una indicación importante de esto proviene de las experiencias comparativas de las tres regiones distintas de Kerala—Travancore, Cochin y Malabar. Regresaremos a esto en el capítulo de conclusión (sección 8.6).

⁵⁰ Para una mayor discusión, ver el estudio de caso de Bengala Occidental por Sunil Sengupta y Harris Gazdar (1996) en el siguiente volumen.

barriadas y otros grupos marginados y desfavorecidos. Este cambio en el equilibrio del poder ha hecho posible implementar un número de programas sociales trascendentes, que a menudo se consideran como ‘políticamente no viables’ en muchos otros estados. Dos ejemplos notables son la reforma de la tenencia de tierras y la revitalización de instituciones democráticas a nivel del poblado.⁵¹

El gobierno de Bengala Occidental ha sido mucho menos activo en la promoción de algunos otros tipos de oportunidades sociales. Mientras que temas tales como la reforma de la tenencia de tierras han recibido alta prioridad en el programa de la coalición del Frente de Izquierda (en parte debido a la importancia de estos temas en las batallas políticas que llevaron al poder a esta coalición), en comparación, se han descuidado las políticas públicas relacionadas con la salud, educación y asuntos conexos. Correspondientemente, la mejora de las condiciones de vida en Bengala Occidental en los últimos años se ha mantenido relativamente lenta. Aquí, se ha perdido una oportunidad importante debido a que las destrezas de movilización popular del gobierno de Bengala Occidental (ampliamente demostrada en otros campos) se podría haber usado con buenos efectos para lograr una verdadera transformación en los campos de la educación y la salud.⁵² Estas son serias fallas de la experiencia de Bengala Occidental, pero no desmerecen la importancia de los logros positivos ni del valor general de la experiencia como un ejemplo de la posibilidad de cambio político radical en la India de hoy.

⁵¹ Ver Sungupta y Gazder (1996) y la literatura citada en ese estudio. Un número de otros programas públicos también parecen haber sido más exitosos en Bengala Occidental que en la mayoría de los otros estados, debido a los compromisos políticos del gobierno y el alcance mejorado de la acción colectiva a nivel local. Algunos ejemplos son, los programas públicos relativos al alivio de la pobreza (Ver Dréze, 1990d y Swaminathan, 1990), infraestructura rural (Saha y Swaminatha, 1994, Segunpta y Gazdar, 1996) y gerencia participatoria de recursos del medio ambiente (Shab, 1987, Malhotra y Poffenberge, 1989, S. B. Roy, 1992, Gadgil y Guha, 1993).

⁵² Han habido iniciativas importantes en esa dirección durante los últimos años, por ej., en el contexto de la Campaña de Alfabetización Total (ver C. Sengupta, 1992, S. Banergee, 1994, Ghosh et al., 1994 y Sengupta y Gazdar, 1996).

4.1 *Percepciones sobre la China*

Y el amanecer llega como el trueno fuera de la China, a través de la bahía!
 Esto no es política sino Kipling en relación con la naturaleza, en la *Ruta a Mandalay*. Sin embargo, luego del establecimiento de la República Popular de la China en 1949, las percepciones *políticas* de muchos activistas en la India empezaron a equiparar esta impresionante descripción del venidero amanecer de la China. La comparación con la China y las lecciones que se deben aprender de su experiencia se convirtieron en el tema central de preocupación en la política de la India.

Ciertamente, es natural juzgar los éxitos y fracasos de la India en términos comparativos con la China. Algunas de estas comparaciones han sido académicas y eruditas, incluso distantes.¹ Otras se han utilizado para precipitar debates políticos particulares en la India, con considerable impacto práctico—en algunos casos ligados a causas revolucionarias específicas (particularmente en dar forma a los partidos políticos maoístas). Incluso los partidos no revolucionarios de la ‘izquierda’, que están bien integrados en el sistema de gobierno del parlamento de la India, han prestado sostenida atención a los logros económicos y sociales percibidos en la China—buscando lecciones y guía sobre la manera de hacer que las cosas en la India se muevan con mayor rapidez.

Desde que se introdujeron las reformas económicas alrededor de 1979, el ejemplo de la China ha sido mencionado con mayor frecuencia por un grupo bastante diferente de comentaristas y abogados políticos, a saber, aquellos interesados en promover la liberalización—e integración de la India en la economía mundial. Los exitosos programas de liberalización de la China y su ingreso masivo al comercio internacional se han proyectado crecientemente como un gran modelo sobre el cual debe actuar la India. El nuevo ‘amanecer’ pro mercado puede ser un acontecimiento bastante diferente de lo que los Naxalitas soñaron en su desalentadora lucha, pero a muchos les pareció también ‘como el trueno fuera de la China, a través de la bahía!’

La República Popular de la China se estableció en el mes de octubre de 1949, justo unos pocos meses antes de que la constitución de la República de la India entrara en vigencia en el mes de enero de 1950. El liderazgo de la India—en esa etapa en buenos términos con la China—tendió a subestimar la importancia competitiva del ejemplo de la China, tratando a los esfuerzos respectivos del desarrollo económico y emancipación política como si fueran similares en espíritu. Como lo dijera en un discurso en 1954 Jawaharlal Nehru, ‘estos nuevos y revolucionarios cambios en la China y la India, aunque difieren en contenido, simbolizan el nuevo espíritu del Asia y la nueva vitalidad que está encontrando su expresión en los países del Asia.’²

¹ Excelentes ejemplos de intentos académicos de comparación se pueden encontrar en Malenbaum (1956, 1959, 1982), S. J. Patel (1985), Bhalla (1992), Howes, (1992), Matson y Selden (1992), Rosten (1992) y Srinivassan (1994), entre otros.

² Discurso realizado el 23 de octubre de 1954, reproducido en Gopal (1983), pp. 371-3.

El sentir de que había mucho que aprender de la experiencia de la China fue inmediato y poderoso. El radicalismo de la política china a muchos les pareció que era profundamente relevante para la India, dada la enormidad de su pobreza y miseria económica. La China era el único país del mundo comparable con la India en términos de tamaño de población y tenía niveles similares de empobrecimiento y necesidad. El hecho de que como solución la China buscara una transformación revolucionaria de la sociedad tuvo un profundo impacto en las percepciones políticas en el subcontinente. De modo similar, posteriormente, la elección que hiciera la China de llevar a cabo una reforma orientada al mercado y de una política de integración con la economía mundial, les ha dado a dichas políticas una audiencia mucho más amplia en la India que lo que hubiera sido imaginable sobre la base de lo que pasó en los países mucho más pequeños y que se perciben como poco similares a la India, tales como Hong Kong, Taiwán, Singapur e incluso Corea del Sur. Desde la inspiración revolucionaria hasta la pasión reformista, la China ha logrado la atención de la India una y otra vez.

En este momento argumentaremos que ciertamente existe muchísimo que aprender de la China. No obstante, para que eso suceda, es crucial tener una perspectiva clara de los fundamentos de los triunfos y fracasos chinos y también, de las causas de sus problemas y fracasos. Obviamente, primero que nada es necesario distinguir – y contrastar—las diferentes fases de la experiencia china, en particular, *antes* y *después* de las reformas económicas que se iniciaron en 1979. Pero si nos vamos más allá de eso, también es importante tomar en cuenta la *interdependencia* entre los logros en los diferentes períodos. Nosotros argumentamos, en particular, que los logros relacionados con la educación, el cuidado de la salud, las reformas de tenencia de tierras y los cambios sociales en el período pre reforma hicieron aportes significativos a los logros del período pos reforma. Esto es cierto en términos de su papel no sólo en sostener altas expectativas de vida y otros logros relacionados, sino también en proveer un sólido apoyo para la expansión económica con base en las reformas del mercado.

Podría haber estado muy lejos de las propias intenciones de Mao el desarrollar la alfabetización y el cuidado básico de la salud de manera que ayudaran a promover las empresas con base en el mercado y orientadas internacionalmente (aunque dicha oposición dialéctica debe tener algún interés para un teórico marxista). Pero estos logros estructurales en el período pre reforma ciertamente han servido como aportes directos y valiosos para promover el desempeño económico en la China pos reforma. Al extraer lecciones de la China, estas interconexiones que en apariencia son opuestas, pueden ser de particular importancia.

Este capítulo está mucho más preocupado en entender los desarrollos políticos y económicos chinos (tanto antes como después de las reformas de 1979), la interdependencia entre ellos y las lecciones que la India puede sacar de lo que la China ha hecho o no ha hecho. Pero debemos empezar por hacer un inventario de las posiciones relativas de la China y la India de la manera que se encuentran en la actualidad.

4.2 Condiciones de Vida y de Mortalidad

En el momento de la transformación política de 1949, las condiciones de vida en la China probablemente no fueron radicalmente diferentes de aquellas en la India de ese entonces. Ambos países se encontraban entre los más pobres del mundo y tenían altos niveles de mortalidad, desnutrición y analfabetismo. Aunque las generalizaciones con respecto a los estándares de vida en la India o la China en ese entonces están sujetas a un amplio margen de error, la evidencia disponible hace difícil apoyar la idea de que ya existía una amplia brecha entre los dos países a finales de los años 40.³

Cuadro 4.1. India, China y Kerala: Comparaciones Selectas

	India	China	Kerala
PNB per cápita real, con base en las paridades de poder adquisitivo, 1992 (EUA= 100)	5,2	9,1 ^a	4,6 ^a
Tasa de crecimiento anual de PNB per cápita, 1980-92 (%)	3,1	7,6	0,3 ^b
Expectativa de vida al nacer, 1992 (años)	59	69	72
Tasa de mortalidad infantil, 1992 (por 1.000)	79	31	17
Tasa total de fertilidad, 1992	3,7	2,0	1,8
Proporción de bebés con bajo peso al nacer, 1985-90 (%)	33	9	N/d
Tasa de alfabetización de adultos, 1990-91 ^c			
Femenina	39	68	86
Masculina	64	87	94

Notas: ^a Sujeta a un amplio margen de error (ver el texto y el Apéndice Estadístico).

^b tasa de crecimiento anual del 'producto nacional estatal' per cápita (a precios constantes), 1980-90.

^c Edad 15+ años para la China; 7+ años para la India y Kerala. Se debe observar que las tasas de alfabetización del grupo de 7+ años en la India son usualmente un poco *más altas* que las tasas de alfabetización para el grupo de 15+ años.

Fuentes: Las cifras para la India y la China, aparte de las de alfabetización y expectativa de vida, se han sacado del *Informe del Desarrollo Mundial 1994*, Cuadros 1, 26, 27 y 30; con respecto a las cifras de alfabetización y expectativa de vida, ver el Apéndice Estadístico. Las fuentes utilizadas en lo que se refiere a Kerala se dan en el Apéndice Estadístico.

No obstante, desde entonces, ha surgido un marcado contraste entre los dos países. Esto aplica incluso al ingreso per cápita real. Las cifras estándar de PNB per cápita son difíciles de utilizar para las comparaciones internacionales debido a las diferencias en los niveles de precios, pero estimados recientes de producto nacional bruto por persona toman en cuenta las paridades de poder adquisitivo y se orientan en parte, a hacer posible tales comparaciones. Estos estimados sugieren que el PNB por persona de la China es alrededor del doble que el de la India (ver el cuadro 4.1).⁴ Si la China y la

³ El *Informe del Desarrollo Humano, 1994*, Cuadro 4, proporciona los siguientes estimados para 1960: PNB per cápita real de la India 617, de la China 723; expectativa de vida al nacer: India 44, China 47; tasa de mortalidad de infantes: India 165, China 150. Obviamente, son sólo estimados, en lugar de ser información sólida, pero también existe otro tipo de evidencia que sugiere que los marcados contrastes en los indicadores de desarrollo entre los dos países son de origen relativamente reciente, ver Dréze y Sen (1989), capítulo 11, y la literatura que se cita allí.

⁴ Las cifras chinas relacionadas con el PNB per cápita están sujetas a un amplio margen de error. Las cifras proporcionadas en el *Informe del Desarrollo Humano 1994* sugieren una brecha aún más grande, con el PNB de la China más de dos veces y media mayor que el de la India. Algunas cifras publicadas por el Banco Mundial (por ej., en el *Informe del Desarrollo Mundial 1994*, Cuadro 30, en términos de 'dólares internacionales actuales') sugieren una brecha un poco menor, con el PNB por persona de la China aproximadamente 50 por ciento superior al de la India. Existe cierta incertidumbre en relación con la

India fueron comparablemente pobres a finales de los años 40, ahora se mantienen a una distancia bastante considerable.

Los contrastantes logros de la India y la China se pueden ver no menos enérgicamente en términos de indicadores directos de estándares de vida. Los aspectos particulares de este contraste se resumen en el Cuadro 4.1 (Kerala también se incluye para posterior referencia). Mientras que la expectativa de vida al nacer en la India todavía sigue baja, 59 años, la cifra de la China es una década más (69 años), no muy rezagada de las expectativas de vida en la mucho más rica Corea del Sur o de países más avanzados de América Latina. La mortalidad infantil es dos veces y media mayor en la India (79 por mil nacimientos vivos en comparación con el de la China de 31), y la proporción de bebés con bajo peso al nacer es tres veces y media más alta (33 por ciento en la India, comparado con 9 de la China). Mayor evidencia con base en la antropometría infantil, patrones de enfermedades e información relacionada apoyan la noción de que la China se encuentra mucho más adelantada que la India en cuanto a la eliminación de carencias de cuidados en lo que a la salud se refiere.⁵

Otra área importante en la que el contraste es extremadamente marcado es la educación básica y la alfabetización. En la siguiente sección se compara a la China y la India en este campo.

4.3. Contrastes en Educación Básica

Como lo muestra el Cuadro 4.1, las tasas de alfabetización son bastante más altas en la China que en la India. Este contraste en particular se puede examinar de manera más cercana, utilizando información reciente con base en el censo. Tanto la China como la India llevaron a cabo censos cuidadosos a principios de los años 80 y 90 – en 1981 y 1991 en el caso de la India y 1982 y 1990 en el caso de la China. Cada uno de estos cuatro censos incluye información detallada sobre alfabetización, que provee un fundamento útil para la comparación.

El Cuadro 4.2 presenta algunas cifras relevantes, derivadas de estos censos. Por conveniencia, tomaremos el año de referencia ‘1981-82’, 1981 para indicar India y 1982 para China y ‘1990-91’, 1991 para referirse a India y 1990 para China. En las figuras 4.1 y 4.2, trazamos las tasas de alfabetización femenina y masculina en 1981-82 y 1990-91 para cada provincia de la China y para cada estado de la India.⁶ A partir de estas comparaciones básicas surgen las siguientes observaciones.⁷

magnitud exacta de la brecha en ingreso real por persona entre los dos países, pero lo que no se encuentra en duda es que la China ahora está mucho más avanzada que la India en este respecto.

⁵ Ver Bumgamer (1992), el *Informe de Desarrollo Mundial 1993* (particularmente sobre la morbilidad). El *Informe del Desarrollo Humano 1994* y también la literatura que se cita en Dréze y Sen (1989), capítulo 11.

⁶ Las cifras de alfabetización que se utilizan en el Cuadro 4.2 y las Figuras 4.1 y 4.2 se han sacado directamente de publicaciones de los censos. Como se explica en el Apéndice Estadístico, estas cifras son más confiables que aquellas presentadas en, digamos, el *Informe del Desarrollo Mundial 1994*; éste último se basa en proyecciones realizadas antes de que estuvieran disponibles los resultados detallados de los

Figura 4.1 Tasas de Alfabetización de Adultos en los Estados de la India y las Provincias de la China (1981-82)

(Ver la figura original en inglés al final del texto)

Tasa de Alfabetización Femenina (%)

Tasa de Alfabetización Masculina (%)

Fuente: Loh (1993) y Dréze y Loh (1995), con base en los datos del censo. Las tasas de alfabetización en las que se basa este gráfico aplican a personas de 15 años de edad en adelante.

C = Toda la China
O = Provincia china
T = Tibet

I = Toda la India
+ = Estado de la India
K = Kerala

Figura 4.2 Tasas de Alfabetización de Adultos en los Estados de la India y las Provincias de la China (1990-91)

(Ver la figura original en inglés al final del texto)

Tasa de Alfabetización Femenina (%)

Tasa de Alfabetización Masculina (%)

Fuente: Loh (1993) y Dréze y Loh (1995), con base en los datos del censo. Las tasas de alfabetización de la India aplican a las personas de 7 años de edad en adelante; las tasas de alfabetización de la China aplican a las personas de 15 años de edad en adelante. En la India, las tasas de alfabetización de 7+ años de edad usualmente son un poquito *más altas* que aquellas que corresponden a las tasas de alfabetización de 15+ años de edad.

C = Toda la China
O = Provincia china
T = Tibet

I = Toda la India
+ = Estado de la India
K = Kerala

censos de 1990-91 de la China y la India (ver por ej., el *Informe del Desarrollo Mundial 1994*, pág. 232). En cualquier caso, los dos juegos de cifras son bastante congruentes entre sí.

⁷ Para tener una discusión más detallada al respecto, ver Dréze y Loh (1995).

Cuadro 4.2. Alfabetización en la India, la China y Kerala

Tasas de alfabetización, 1981-82					Tasas de alfabetización, 1990-91			
	Adultos (de 15+ años)		Adolescentes (15-19 años de edad)		Adultos ^a		Adolescentes ^b (15-19 años de edad)	
	Femenino	Masculino	Femenino	Masculino	Femenino	Masculino	Femenino	Masculino
India	26	55	43	66	39	64	52	74
China	51	79	85	96	68	87	92	97
Kerala	71	86	92	95	86	94	98	98

Notas:

^a de 15+ de edad para la China, 7+ para la India y Kerala (los datos del Censo de la India para el grupo de edad 15+ en 1991 no se habían publicado en el momento de escribir este libro). Como se mencionó en el Cuadro 4.1, las tasas de alfabetización para el grupo de 7+ años en la India son ordinariamente un poco más altas que las tasas para el grupo de 15+ años.

^b El año de referencia para la India y Kerala es 1987-88; el grupo de referencia de edad es 10-14.

Fuentes:

Las cifras para la India se han tomado del Gobierno de la India (1991), Nanda (1992), Verma (1988), Bose (1991a), Sengupta (1991) y el Censo de la India de 1981, serie 10 (Kerala), La Parte IV-A, Cuadros Sociales y Culturales se basan en los datos del censo de 1981 y 1991, excepto por las tasas de alfabetización de adolescentes 1987-88, que se basan en los datos de la Encuesta Nacional de Muestra. Las cifras de la China se basan en los datos del censo de 1982 y 1990; ver Dréze y Loh (1995) y el Apéndice Estadístico de este libro para obtener mayores detalles.

Primero, los datos del censo indican sin ambigüedad alguna que la India se encuentra bastante relegada de la China en el campo de educación básica. En 1990-91, las tasas de alfabetización de adultos en la India eran 39 por ciento para las mujeres y 64 por ciento para los hombres, comparadas con 68 por ciento para las mujeres chinas y 87 por ciento para los varones chinos.⁸

Segundo, las tasas de alfabetización específicas de edad destacan una característica crucial de la ventaja china. En 1987-88, se encontró que en la India, el 26 por ciento de los varones adolescentes y el 48 por ciento de las mujeres adolescentes eran *analfabetos*. Las cifras correspondientes para la China en 1990 son de sólo 3 por ciento para los varones y 8 por ciento para las mujeres (Cuadro 4.2). En otras palabras, actualmente la China está cerca de lograr la alfabetización universal en los grupos de edad más jóvenes. En contraste, en la India todavía hay un problema masivo de analfabetismo entre los jóvenes varones y—especialmente entre las niñas.

Tercero, los datos del censo 1981-82 muestran que la ventaja de la China sobre la India se logró *antes* de que la China se embarcara en un programa de amplio alcance de reformas económicas a finales de los años 70. Durante los 80, se logró progreso en ambos países, sin mayores cambios en sus posiciones comparativas. La relativa ventaja de la China sobre la India, es, por lo tanto, un producto de su cimiento pre reforma, en vez de su redirección pos reforma.

⁸ Como se indica en el Cuadro 4.2, las cifras de la India que se citan aquí se relacionan con personas de 7 años y más debido a que los datos del censo de 1991 para el grupo de edad 15+ no se encontraban disponibles cuando se escribió este libro. La brecha de alfabetización entre la India y la China parecería un poco mayor si uno usara el mismo límite de 15 años para ambos países.

Cuarto, las tasas de alfabetización femenina se encuentran muy por debajo de las tasas de alfabetización de los varones en ambos países. La brecha de género es particularmente grande en la India, donde sólo un poco más de la mitad de las niñas adolescentes saben leer y escribir. En la China, la brecha de género en alfabetización se está cerrando con bastante rapidez, a consecuencia de una alfabetización casi universal en los grupos de edad más jóvenes.

Quinto, existen amplias disparidades interregionales en las tasas de alfabetización en ambos países. Los contrastes regionales son, en gran medida, motivados por las diferencias en la alfabetización de las mujeres. La persistencia de altos niveles de analfabetismo femenino, en estados o provincias particulares es un asunto de preocupación en ambos países, pero especialmente en la India.

Sexto, a pesar de los marcados contrastes regionales dentro de cada país, la mayoría de las provincias chinas tiene tasas de alfabetización mucho más altas que cualquier estado de la India, a excepción de Kerala. El estado de Kerala en la India se destaca en marcado contraste con el patrón general de la desventaja de la India. Con una tasa de alfabetización de adultos de 90 por ciento en 1991, y cerca de lograr la alfabetización universal en los varones y mujeres adolescentes, Kerala está no sólo muy adelante de todos los otros estados de la India sino que también está en el mismo nivel que las provincias más avanzadas de la China. De hecho, Kerala tiene una tasa más alta de alfabetización femenina que cualquier provincia de la China (Figura 4.2) y también una tasa de alfabetización masculina más alta para las áreas rurales que todas las provincias chinas (Dréze y Saran, 1995). Además, en Kerala no existe prejuicio del género en las tasas de alfabetización en los grupos de edad más jóvenes, y también, en ese respecto, Kerala se desempeña mejor que todas las provincias chinas. Como se documenta en el estudio de caso de Kerala realizado por V. K. Ramachandran (1996) en el siguiente volumen, el extraordinario historial de Kerala en el campo de la alfabetización es el resultado de más de cien años de acción pública, que involucra actividades del público en general al igual que del estado en la amplia provisión de educación primaria.

Finalmente, una destacada excepción al liderazgo general de las provincias chinas sobre los estados de la India es el Tibet. Las tasas de alfabetización en el Tibet son no sólo abismalmente bajas (incluso más bajas que en los estados atrasados educacionalmente del norte de la India), sino que muestran pocos signos de mejora significativa a lo largo del tiempo. Aunque la interpretación de los datos del censo para el Tibet requiere un mayor escrutinio, existe la fuerte posibilidad de descuido integral en Tibet de la promoción de la educación primaria.⁹ Este es un tema de cierta importancia para enlazar la libertad política con los logros económicos y sociales (ver la sección 4.7).

⁹ Se debe mencionar que los censos chinos cuentan como alfabetos a las personas que saben leer y escribir en cualquier idioma o escritura local (Dr. Peng Xizhe, Instituto de Investigación de la Población, Shanghai, comunicación personal). Esto sugiere que la evidencia del censo sobre los altos niveles de analfabetismo en el Tibet no se pueden eliminar como un resultado artificial de la mala definición de la alfabetización como el conocimiento del chino.

4.4. Logros pre reforma

Si vemos las tasas relativas de crecimiento del PNB por persona en la China anterior a la reforma y en la India en el mismo período, no conseguimos ninguna evidencia definitiva de que la tasa de crecimiento de la China fue sustancialmente más rápida que la de la India. Obviamente, la situación ha cambiado desde las reformas de 1979, las cuales han traído un período extraordinario de rápida expansión sostenida de la economía china. Comentaremos sobre la experiencia pos reforma en la próxima sección, pero en lo que se refiere al período pre reforma, es difícil aducir que la China se encontraba realmente marchando adelante en términos de PNB por persona o las medidas relacionadas de ingreso nacional o producto nacional bruto.

Para estar seguros, las estadísticas oficiales chinas también adujeron altas tasas de crecimiento del PNB a lo largo del período pre reforma y organizaciones tales como el Banco Mundial—sin mencionar las Naciones Unidas—se dedicaron a reflejar fielmente estas afirmaciones en las estadísticas distribuidas en documentos tales como los *Informes del Desarrollo Mundial*. Por ejemplo, en los cuadros que se adjuntan en el Anexo al *Informe del Desarrollo Mundial* 1979, a la China se le atribuye una tasa anual de crecimiento de 5,1 por ciento por persona sobre el período 1960-77, comparado con el 1,3 por ciento de la India, en el mismo período. Pero estas afirmaciones no cuadran con otras estadísticas que también se encuentran disponibles, algunas de las cuales de hecho se presentan en los mismos documentos (sobre esto, ver Dréze y Sen, 1989, capítulo 11). Existe mucha evidencia de que si la tasa de crecimiento del PNB per capita en la China fue mayor que la de la India en el período hasta las reformas de 1979, la brecha no era especialmente grande.¹⁰

El logro real de la China en este período se basa en que lo pudo hacer *a pesar del* pobre crecimiento económico y no en lo que podría hacer *a través* del alto crecimiento económico. Por ejemplo, la extraordinaria reducción en la malnutrición crónica se llevó a cabo a pesar del hecho de que hubo un incremento relativamente pequeño en la disponibilidad de comida por persona; como lo indica Judith Banister (1987), ‘la producción de cereales anual per capita hasta 1977 fue aproximadamente la misma que a finales de los años 50: un promedio de 301 kilogramos en 1955-57 y 305 kilogramos en 1975-77 (pág. 354). El proceso causal a través del cual se logró la reducción de la malnutrición conllevó una amplia acción de parte del estado, entre ellas, políticas redistributivas, apoyo nutricional y por supuesto, cuidado de salud (debido a que la malnutrición a menudo es causada por enfermedades parasitarias y otras enfermedades).¹¹

Los logros de la China en el campo de la salud durante el período pre reforma incluyen una dramática reducción de mortalidad infantil y niños y una extraordinaria

¹⁰ Un estudio independiente publicado por el Banco Mundial (1983), que no depende de las estadísticas oficiales, estima que la tasa de crecimiento del PNB per capita real en la China fue de 2,7 en 1959-79, comparado con 1,4 para la India. Esto es congruente con la evidencia disponible de otros estudios independientes (ver Perkins, 1983, 1988, para una revisión).

¹¹ Sobre este tema, ver Riskin (1987, 1990). Sobre la conexión entre las enfermedades y la malnutrición, ver también Dréze y Sen (1989, 1990), Tomkins y Watson (1989), Dasgupta y Ray (1990), Osmani (1990).

expansión de la longevidad. Para 1981, se estimó que la expectativa de vida al nacer ya era de 68 años (comparado con 54 años en la India) y la mortalidad infantil tan baja como 37 muertes por 1.000 nacidos vivos (comparada con 110 en la India).¹² El progreso en la salud y longevidad durante los años 80 ha sido del tipo de una continuación de estas tendencias previas en vez de ser un nuevo inicio.

Como se indicó anteriormente, el importante adelanto de la China en el campo de la educación primaria también se llevó a cabo antes de que se iniciara el proceso de reforma económica a finales de los años 70. Los datos del censo indican, por ejemplo, que las tasas de alfabetización en 1982 para el grupo de 15-19 años de edad ya eran tan altas como el 96 por ciento para los varones y 85 por ciento para las mujeres (las cifras correspondientes para la India en ese entonces eran 65 por ciento y 43 por ciento respectivamente—ver el Cuadro 4.2). Los años 80 continuaron ese progreso y consolidaron el liderazgo de la China, pero la posición relativa se había establecido decisivamente *antes* de que se iniciaran las reformas chinas.

4.5 Registros pos Reforma

Los desarrollos que se han llevado a cabo en la China desde las reformas de 1979 han sido bastante extraordinarios. Las tasas de crecimiento económico han sido extraordinariamente altas. Entre 1980 y 1992, el PNB per capita en la China parece haber crecido a una admirable tasa de 7,6 por ciento al año (Cuadro 4.1). La producción industrial creció a más del 11 por ciento por año e incluso la producción agrícola—tradicionalmente mucho más lenta que la industria—experimentó una tasa de crecimiento anual del 5.4 por ciento.¹³

Las altas tasas de crecimiento de producción y de ingreso real han permitido el uso de medidas económicas para reducir la pobreza y mejorar las condiciones de vida. La acción para eliminar la pobreza es obviamente mucho mayor en una economía en la que el ingreso per capita *se duplica cada diez años*, como lo implica la tasa de crecimiento anual de 7,5 por ciento, que en un país donde cojea a una tasa de 2 o 3 por ciento por año, como ha sido el caso de la India por muchas de las últimas cinco décadas. Para la China, se estima que la proporción de la población rural debajo del nivel de pobreza se ha reducido de 33 por ciento en 1978 a 11 por ciento en 1990 (Banco Mundial, 1992). Esta es una reducción muy rápida. Mientras que la India también ha logrado una reducción significativa de la pobreza rural en este período, la magnitud de la reducción ha sido mucho más modesta: una caída del 55 por ciento en 1977-78 a 42 por ciento en 1988-89.¹⁴ No puede quedar duda de que la China se ha desempeñado mucho

¹² Las cifras provienen de Coale (1993), Cuadros 1 y 2 y del Gobierno de la India (1994a), pág. 147; ver el Cuadro 4.3 en la siguiente sección.

¹³ *Informe del Desarrollo Mundial 1994*, Cuadro 2. Sobre éste y otros aspectos de la reforma económica en la China, ver también Perkins (1988), Hussain (1989), Byrd y Lin (1990), Bhalla (1992), Chen et al. (1992), Lin (1992), Rosen (1992), Riskin (1993), entre otros.

¹⁴ Tendall et al. (1993), Cuadro 4.2.1. Los estimados de B. S. Minhas y sus colegas y del reciente informe del Grupo Experto de la Comisión de Planificación sobre el Estimado de la Pobreza, todos presentados en EPW Research Foundation (1995), sugieren un ritmo similar de declive durante los años 80. Ver también el Apéndice Estadístico.

mejor que la India en este aspecto en particular,¹⁵ y al explicar esta diferencia, la tasa mucho más alta de crecimiento de la economía china debe recibir la mayor parte del crédito. Ciertamente, el período pos reforma en la China no ha sido uno de esfuerzos redistributivos sustanciales y la evidencia disponible indica que desde que se iniciaron las reformas, la desigualdad de ingreso probablemente ha aumentado en vez de haber decrecido.¹⁶ Es más bien el crecimiento participatorio y no el de la redistribución radical lo que da cuenta de la rápida disminución de la pobreza en la China en los años 80. En la India, los ochenta han traído cierta aceleración del crecimiento económico, con poco cambio en la desigualdad económica, y estas tendencias han coincidido con la emergencia de un marcado declive en el porcentaje de personas pobres, pero la disminución de la pobreza se ha mantenido comparativamente modesta.

Esta manera de evaluar la pobreza depende de lo que ha sido llamado la incidencia de la pobreza, definido como la proporción de la población con ingreso per capita (o gasto) por debajo de un ‘nivel de pobreza’ especificado. Se basa en la noción de la pobreza como ingreso o gasto insuficiente, y esto puede ser bastante inadecuado debido a que las carencias pueden tomar formas muy diferentes—varias inadecuaciones de capacidades básicas que se relacionan con diferentes factores causales (tales como servicios de salud pública y sistemas de seguro social) además de los ingresos privados.¹⁷ Además, incluso dentro de esa perspectiva centrada en el ingreso, la medición del porcentaje de personas pobres es insensible a los niveles y desigualdades de ingresos debajo del nivel de pobreza y podría ser necesario tener una evaluación de la pobreza más sensible a la distribución para lograr un entendimiento más completo de la carencia de ingreso.¹⁸

Las tendencias en el porcentaje de personas pobres obviamente sí tienen valor informativo incluso cuando adoptamos un enfoque más amplio a la pobreza.¹⁹ La reducción de la pobreza de ingreso en la China en el período pos reforma es un logro de gran importancia, dado que la carencia de ingreso a menudo obstaculiza drásticamente las vidas que pueden tener las personas. Pero este hallazgo debe ir suplementado de mayor información sobre lo que ha estado sucediendo en asuntos relacionados con las

¹⁵ Los niveles de pobreza en la China y la India no son los mismos, de modo que lo que se compara aquí son las *disminuciones* relativas en la pobreza durante los años 80, en vez de los niveles absolutos de pobreza.

¹⁶ Ver A. R. Khan et, al. (1992), Barnall y Jones (1993), Griffin y Zhao Renwei (1993), Howes (1993), Knight y Song (1993b), Riskin (1993), Howes y Hassain (1994).

¹⁷ Sobre esto, ver Sen (1984, 1992a), y el capítulo 2 de este libro. El enfoque de la pobreza como una insuficiencia de capacidad se relaciona con el tratamiento de ‘necesidades’ de Adam Smith (1776) y trata al bajo nivel del ingreso (tales como los niveles de ingreso que estén debajo un ‘nivel de pobreza’ específico) como si fuera solamente instrumental y contingentemente relevante (teniendo que el nivel de pobreza apropiado varía entre diferentes sociedades y con diversas condiciones individuales y sociales).

¹⁸ Ver Sen (1976b), Blackorby y Donaldson (1980), Foster, Greer y Thorbecke (1980), Foster (1984), Kakwani (1986), Atkinson (1989) y Ravallor (1994).

¹⁹ En la literatura sobre la pobreza en la India, la medida del porcentaje de personas pobres se ha utilizado mucho más que ningún otro indicador de la pobreza y el fundamento de esto surge no de ninguna importancia intrínseca de este indicador sino más bien de la probabilidad de su correlación con otras—más significativas—caracterizaciones de carencia. Con respecto a la relación entre los diferentes indicadores de pobreza en la economía de la India, ver Tendulkar, Sundaram y Jain (1993) y Dutta et al. (1994).

condiciones de vida, por ej., tasas de mortalidad e indicadores relacionados. De hecho, mientras que las mejoras de las condiciones de vida durante el período pre reforma, incluyendo la expansión de la expectativa de vida y la reducción de la mortalidad infantil y del analfabetismo, se han consolidado y ampliado en el período pos reforma, la tasa de progreso en estos campos desde 1979 ha sido, en algunos aspectos importantes, más bien moderada en comparación con (1) las transformaciones radicales del período de pre reforma, (2) lo que se ha logrado durante el período de pos reforma en términos de elevar *niveles de ingreso* y reducir las mediciones del porcentaje de personas pobres, (3) lo que muchos *otros países* a un nivel comparable de desarrollo han logrado desde finales de los años 70.

Esta afirmación se ilustra en el Cuadro 4.3 con referencia a la expectativa de vida y la mortalidad infantil. Se puede ver que mientras que la China logró una transformación extraordinaria durante los años sesenta y setenta (empezando con niveles de mortalidad infantil y expectativa de vida similares a los de la India, pero emparejándose con Kerala, Sri Lanka y Corea del Sur en un período de dos décadas), el ritmo de mejora durante el período de pos reforma ha sido menos extraordinario.²⁰ De hecho, en términos comparativos internacionales, la China no se ha desempeñado particularmente bien durante este período. La expectativa de vida, por ejemplo, entre 1981 y 1991 sólo se ha ampliado en 1,6 años en la China, comparado con alrededor de 2 años en Sri Lanka, 4 años en Corea del Sur, 4,6 años en Kerala, y 5,3 en la India en su conjunto.

La comparación con Kerala es especialmente instructiva. A finales de los años 70, China y Kerala tenían el mismo nivel de mortalidad infantil y la China estaba un poco adelante de Kerala en términos de expectativa de vida. Durante los años ochenta, la mortalidad infantil en Kerala bajó más de 37 por 1.000 nacimientos vivos a 16,5 y la expectativa de vida aumentó en otros 4,6 años; en la China, en contraste, la mortalidad infantil sólo disminuyó de 37 a 31 y la expectativa de vida aumentó en menos de 2 años.²¹ Este contraste es más marcado si recordamos que la China ha experimentado un crecimiento extraordinario de producción de productos básicos durante los años 80 mientras que la economía de Kerala ha mostrado una inactividad extraordinaria.²²

²⁰ Algunas series de estadísticas de mortalidad oficiales sugieren un aumento registrado en las tasas de mortalidad en los años inmediatamente pos reforma (como se discutió en Dréze y Sen (1989, pp. 215-18). Pero hay razones para dudar la exactitud de estas estadísticas. En el Cuadro 4.3 hemos utilizado las tablas de vida más confiables que se derivaron recientemente de los datos de los censos de 1982 y 1990 (Coale, 1993).

²¹ Es plausible que el retraso de la disminución de la mortalidad de niños menores de un año en la China durante los años 80 sea en parte, un reflejo de los efectos de la 'política de un solo hijo' (ver la sección 4.8). Pero no se puede utilizar la misma explicación para el retraso de la disminución de la mortalidad en otros grupos de edad. Incluso si la mortalidad de los niños menores de un año hubiera disminuido tan rápido en la China como en Kerala durante los años 80, la expansión de la expectativa de vida en la China hubiera sido de sólo alrededor de 3 años (tomando como dado el ritmo del declive de la mortalidad en los *otros* grupos de edad), comparado con 4,6 años en Kerala.

²² De hecho, el 'producto doméstico del estado' per capita real de Kerala se ha mantenido virtualmente constante durante los años 80 (A. N. Agrawal et al., 1992, pág. 49; ver también el Apéndice Estadístico). Es correcto hacer notar que, en Kerala, las remesas de dinero del exterior son una fuente importante de ingresos, además de la producción nacional. Sin embargo, estimados recientes indican que la proporción de

Cuadro 4.3 Disminución de la Mortalidad en la China y en Economías Selectas

Tasa de mortalidad infantil (por 1.000 nacimientos vivos)					Expectativa de vida al nacer (años)			
	1960	1981	1991 ^a	% disminución entre 1981 y 1991 ^a	1960	1981	1991 ^a	Expansión entre 1981 y 1991 ^a (años)
China	150	37	31	16	47,1	67,7	69,3	1,6
India	165	110	80	27	44,0	53,9 ^b	59,2	5,3
Kerala	93 ^c	37	16	57	50,3 ^c	66,9 ^b	71,5	4,6
Corea del Sur	85	33	23	30	53,9	66	70	4
Sri Lanka	71	43	26	40	62,0	69	71	2

Notas: ^a 1990, en el caso de la China

^b promedio no ponderado de estimados con base en SRS para 1976-80 y 1981-85.

^c promedio no ponderado de estimados con base en el censo para 1951-60 y 1961-70

Fuentes: La tasa de mortalidad infantil y expectativa de vida, 1960 (excepto Kerala): el *Informe del Desarrollo Humano* 1994, Cuadro 4 (pp. 136-37). La tasa de mortalidad infantil y de expectativa de vida, 1981, Sri Lanka y Corea del Sur: El *Informe del Desarrollo Mundial* 1983, pp. 148-49 y 192-93. La tasa de mortalidad infantil y expectativa de vida, China, 1981 y 1990: Coale (1993), Cuadros 1-4. La tasa de mortalidad infantil y expectativa de vida, 1991, Sri Lanka y Corea del Sur: El *Informe del Desarrollo Mundial* 1993, pp. 238-39 y 292-93. La tasa de mortalidad infantil y expectativa de vida, 1991, India: *Boletín de Inscripción de Muestra*, enero de 1994, Cuadro 1, pág. 5. Expectativa de vida, 1981, India: calculado de la Declaración 1, *Cuadro de Vida Compendiado del Sistema de Inscripción de Muestra 1986-90* (Oficina del Registro General, Nueva Delhi). Expectativa de Vida, 1991, India y Kerala: *estimados sin publicar con base en datos del Sistema de Inscripción de Muestra*, obtenido de la Oficina del Registro General, Nueva Delhi. Tasa de mortalidad infantil, 1991, Kerala: *Boletín de Inscripción de Muestra*, enero de 1994, Cuadro 8, pág. 19. Expectativa de vida y mortalidad infantil, 1960 y 1981, Kerala: calculado de Ramachandran (1996), con base en los datos del censo y del Sistema de Inscripción de Muestra. Para mayores comentarios sobre las diferentes fuentes, ver la nota explicativa en el Apéndice Estadístico de este libro.

Las observaciones previas indican el hecho de que el crecimiento económico es mucho más efectivo para expandir ciertos aspectos de los estándares de vida que para mejorar otros. Las áreas difíciles para la China pos reforma han sido precisamente aquellas por las que sólo la expansión del ingreso no es una base sólida del progreso rápido. Mientras que los años 80 han traído consigo una dramática expansión de los ingresos privados en la China, parece que ha habido menos éxito en un mayor desarrollo de los servicios públicos, particularmente en las áreas rurales más pobres. Ha habido varias razones para esto.²³ Primero, el período de pos reforma ha sido una transición de un sistema en el que lo colectivo tenía el primer derecho sobre los productos de la actividad económica (como en el sistema comunal pre reforma) a uno en el que los servicios públicos locales tienen que ser financiados mediante la imposición de impuestos a los ingresos privados (un método que crea problemas normales de incentivos y barreras administrativas). Esto ha desgastado la base financiera de los servicios públicos locales en algunas áreas, particularmente en aquellas que han tenido un crecimiento económico relativamente lento. Segundo, la rápida expansión de la economía privada ha tendido a drenar los recursos humanos del sector público, donde las oportunidades de ganarse ingresos (por ej., para los maestros y los médicos) son mucho menos atractivas. Tercero, también existe cierta evidencia de un menor compromiso del Estado a la amplia y

las remesas de dinero en el consumo total está por debajo del 20 por ciento y no ha crecido mucho, si lo hubiera hecho, durante los años 80 (Krishnan, 1994; ver también Ramachandran, 1996).

²³ Para tener una mayor discusión de estos distintos desarrollos, ver Dréze y Sen (1989), el Banco Mundial (1992a), Yu Dezhi (1992), De Geyndt et al. (1992), Bloom (1994), Wong (1994), Dréze y Saran (1995) y la literatura que se cita en estos estudios.

equitativa provisión de servicios públicos. Un síntoma de esto es la extensión del modelo de ‘responsabilidad empresarial’ de la gerencia del sector público a los servicios sociales, que ha conllevado a la introducción generalizada de cobros al usuario como un medio para asegurar la recuperación de costos.

Por éstas y otras razones, los servicios públicos en gran parte de la China rural han pasado ciertas dificultades durante el período de pos reforma. Por ejemplo, los servicios de salud de poblados se han privatizado de manera integral. Cualquiera que fueran los efectos adversos de estos desarrollos en el período pos reforma, en el balance final, claramente han sido superados en valor por el impacto favorable del rápido crecimiento de los ingresos privados y ha continuado el progreso general de las condiciones de vida. Pero el resultado de esta tensión ha sido moderar la tasa de progreso de la China en algunos logros sociales, justo cuando se había desempeñado tan bien en estimular el crecimiento económico.

Esta línea de raciocinio no disputa la importancia de lo que se ha logrado en la China en el período pos reforma, pero sugiere que el progreso de la China en lo que respecta al ingreso ha sido diluido en el campo social por su cambio en el enfoque a los servicios públicos, que hubieran podido conseguir más de los recursos expandidos disponibles por el rápido crecimiento económico. Estas observaciones también nos protegen contra el ‘desperdiciar’ lo que la China había hecho antes de las reformas. Esa conclusión general recibe un apoyo adicional de la necesidad de considerar y escudriñar los factores subyacentes del rápido crecimiento económico de la China en el período de pos reforma.

4.6 *Desempeños pre reforma y pos reforma*

Al interpretar la naturaleza de la expansión económica china en el período pos reforma, es especialmente relevante la divulgación de la educación básica en todo el país. El papel de la educación masiva en facilitar el crecimiento rápido y ampliamente compartido se ha analizado mucho en la reciente literatura de desarrollo, particularmente en el contexto del desempeño de las economías del este asiático.²⁴ En la China, el gran paso en esa dirección se tomó en el período pre reforma. El hecho, ya mencionado, que para 1982 las tasas de alfabetización en la China ya eran bastante altas, con 96 por ciento para los varones en el grupo de 15-19 años de edad y 85 por ciento para las mujeres en dicho grupo de edad, hizo posible la expansión económica participativa de una manera que no hubiera sucedido en la India *entonces*—y que es muy difícil en la India incluso *ahora*.

Otra área en las que la expansión pos reforma se benefició de los logros pre reforma es la de las reformas de la tenencia de tierras, que se ha identificado como un factor importante de desarrollo económico en el este asiático en general.²⁵ En la China, las cosas, obviamente, fueron mucho más allá de la reforma de la tenencia de tierras y el desarrollo de la agricultura comunal fue una desventaja para la expansión agrícola en el

²⁴ Ver los capítulos 2 y 3 más arriba y también las obras que se citan allí.

²⁵ Ver, por ejemplo, Amsden (1989) y Wade (1990) y también el Banco Mundial (1993c) y la literatura que se cita ahí.

período de pre reforma y ciertamente tuvo un papel directo en precipitar las grandes hambrunas de 1958-61(sobre lo cual se trata más adelante). Pero ese proceso de colectivización, entre otros, también abolió el latifundismo en la China (mediante un proceso que a menudo ha sido bastante brutal). Cuando el gobierno chino optó por el ‘sistema de responsabilidad’ a finales de los años setenta, el país poseía un patrón de tenencia de tierras que podía mantener con facilidad la agricultura individual sin los problemas sociales y las insuficiencias económicas de la propiedad de tierras bastante desigual, en marcado contraste con la India.

Es interesante que los desarrollos institucionales que han favorecido el crecimiento económico a lo largo del este asiático (en particular, la divulgación de la educación y cuidados de salud básicos y la abolición del latifundismo) han llegado a los diferentes países de la región de manera bastante distinta. En algunos casos, incluso la ocupación foránea ha ayudado, por ejemplo, en las reformas de la tenencia de tierras de Taiwán y Corea del Sur. En el caso de la China, el régimen pre reforma, con sus propias metas y compromisos, llevó a cabo algunos cambios que resultaron inmensamente útiles en la expansión económica con base en el mercado del período de pos reforma. Es muy importante anotar esa conexión para poder hacer una interpretación apropiadamente informada de los éxitos chinos de los últimos años. Si la India tiene que imitar a la China en el éxito del mercado, no es adecuado simplemente liberalizar los controles económicos de la manera que los chinos lo han hecho, sin crear las oportunidades sociales que la China pos reforma heredó de la transformación pre reforma. La ‘magia’ del mercado de la China descansa en los fundamentos sólidos de cambios sociales que ocurrieron antes, y la India simplemente no puede esperar que suceda esa magia, sin hacer los cambios sociales habilitadores—en educación, cuidados de salud, reformas de la tenencia de tierras, etc.—que ayuden a hacer que el mercado funcione de la misma manera que ha funcionado en la China.

4.7 *Autoritarismo, Hambrunas y Vulnerabilidad*

Al aprender de la China, no es suficiente mirar sólo las lecciones positivas—que pueden ser imitadas fructíferamente; es importante examinar también las ‘no lecciones’—aquello que es mejor evitar. Un obvio ejemplo es la experiencia china de la hambruna, comparada con el mejor historial de la India en ese campo. Las hambrunas de 1958-61 mataron, al parecer, entre 23 y 30 millones de personas.²⁶ El desempeño de la India en la prevención de hambrunas desde su independencia ha sido mucho más exitosa e incluso cuando una calamidad natural como una sequía ha llevado a una situación potencial de hambruna, la ocurrencia de una hambruna real se ha evitado a través de la acción gubernamental oportuna.²⁷

²⁶ El estimado de Peng (1987) es de 23 millones de muertes extras, mientras que la de Ashron et al. (1984) es cercana a 30 millones.

²⁷ Ver Dréze y Sen (1989) y Dréze (1990a). Para tener estudios de casos de prevención de la hambruna en la India pos independencia, ver también Ramalingaswami et al (1971), Choudhary y Bapat (1975), Mathur y Bhattacharya (1975), K. S. Singh (1975), Subramniam (1975), Desai et al. (1979), Hubbard (1988), el Gobierno de la India (1989b), Chen (1991), entre otros.

Las causas de las hambrunas de la China se pueden analizar desde perspectivas diferentes. Primero, la desastrosa experiencia del Gran Salto Adelante y el relacionado programa de rápida colectivización de la agricultura son elementos importantes en esta historia. El sistema de incentivos se estrelló muy mal y la base organizacional de la economía agrícola de la China se derrumbó.

Segundo, el problema empeoró debido a la naturaleza arbitraria de algunas de las políticas de distribución, incluyendo características de alimentación colectiva.²⁸ También hubo una cuestión importante de distribución entre la ciudad y el campo. La proporción de adquisición para las áreas urbanas realmente subió precisamente cuando la producción de alimentos cayó verticalmente.²⁹

Tercero, el gobierno chino no despertó ante la naturaleza y la magnitud de la calamidad por bastante tiempo, y las políticas desastrosas no se revisaron sustancialmente por tres años, mientras que la hambruna seguía con furia. El fracaso de la información se ligó a una prensa controlada que embaucó al público para suprimir información sobre la hambruna, pero en el proceso también engañó al gobierno. Los líderes locales compitieron unos con otros para enviar informes color de rosa de sus supuestos éxitos superando a sus rivales regionales y en una etapa, el gobierno chino estuvo convencido de que tenía 100 millones de toneladas métricas más de cereales de lo que en realidad tuvo.³⁰

Cuarto, el gobierno estuvo inmune de la presión pública porque no se toleraba la existencia de ningún partido de oposición ni disidentes políticos. Así, no hubo ninguna demanda organizada para que renunciara el gobierno, a pesar del panorama del hambre y la mortalidad, y los líderes políticos podían asirse a las políticas desastrosas por un increíble largo tiempo. Este aspecto en particular de la hambruna china—su enlace con la falta de democracia en la China—encaja dentro de un patrón más general de asociación entre democracia y prevención exitosa de hambrunas, o—visto de otra manera—entre la falta de democracia y la carencia de cualquier garantía de que se llevará a cabo algún serio intento de evitar las hambrunas.³¹

Ciertamente, es un hecho extraordinario que no haya ocurrido ninguna hambruna sustancial en un país democrático en el que el gobierno tolera la oposición, acepta el proceso electoral y puede ser criticado públicamente. Un gobierno que tiene que lidiar con partidos de oposición, contestar preguntas poco amistosas en el parlamento, enfrentar la condena de los medios públicos e ir a las urnas electorales de manera regular, simplemente no se puede dar el lujo de *no* tomar pronta acción para evitar una hambruna amenazante. Pero en un país que no es democrático no existen tales garantías contra las hambrunas.

²⁸ Al respecto de esto, ver Peng (1987) quien argumenta que las cocinas comunales llevaron al sobre consumo en algunas áreas mientras que el hambre era generalizada en otros.

²⁹ Ver Riskin (1987, 1990).

³⁰ Ver Bernstein (1984) y Riskin (1987).

³¹ Sobre este tema, ver Sen (1982, 1983a) y Dréze y Sen (1989).

De alguna manera, incluso los *otros* factores causantes de la historia que se menciona más arriba sobre la hambruna china se relacionan finalmente a la falta de democracia. Una política tan perturbadora y drástica como el Gran Salto Adelante no se hubiera iniciado en una democracia pluralista sin ser debatida ampliamente. De modo similar, las decisiones del gobierno en relación con la distribución de los alimentos—entre individuos y entre la ciudad y el campo—no se hubieran tomado por encima de la crítica y el escrutinio público. Y por supuesto, el control de las noticias y la información no hubiera sido posible en una democracia multipartidaria de la manera que sucedió de modo rutinario en la China cuando ocurrió la gigantesca hambruna. En el recuento multifacético causal de la gran hambruna de la China, se debe considerar como parte central a la falta de democracia, con influencias sobre los otros elementos en la serie del proceso causativo.

El sistema democrático de la India tiene muchas fallas, pero ciertamente está radicalmente más adaptado para lidiar con hambrunas. Subyacente a ese punto especializado de las hambrunas y la prevención de ellas, se encuentra un tema más general que vale la pena considerar en este contexto. Los éxitos de las políticas económicas y sociales de la China han dependido crucialmente de las preocupaciones y compromisos de su liderazgo. Debido a este compromiso radical con la eliminación de la pobreza y con mejorar las condiciones de vida—un compromiso en el cual tanto las ideas e ideales maoístas como los marxistas jugaron un papel importante—la China sí logró muchas cosas en que el liderazgo de la India falló en presionar y buscar con cierto vigor. La eliminación del hambre, el analfabetismo y la mala salud generalizados encaja muy bien dentro de esta categoría. Cuando la acción estatal opera en la dirección correcta, los resultados pueden ser bastante extraordinarios, como en el caso ilustrado por los logros sociales del período pre reforma.

La fragilidad de esta manera de hacer las cosas termina en la extrema dependencia del proceso en los valores y políticas del liderazgo. Cuando no hay compromiso de parte del liderazgo para perseguir alguna causa en particular, esa causa puede quedarse muy descuidada. Además, siempre que se embauca al liderazgo para que equivoque las relaciones causales, todo el sistema aún podría operar como si aquellos supuestos equivocados fueran exactamente correctos y no necesitaran que se les haga un escrutinio. Cuando los líderes políticos, por una razón o por otra, fallan en abordar un problema, o incluso se niegan a reconocerlo, existe muy poco ámbito para la presión pública para desafiar su inercia o para dar a conocer sus errores. Las hambrunas de 1958-61 representan un claro ejemplo de este patrón, pero hay muchos otros, incluyendo la aceptación del analfabetismo endémico en el Tibet (ver la sección 4.3), la imposición de una política draconiana de un solo hijo (que se discute en la siguiente sección), los excesos de la Revolución Cultural y la frecuente violación de los derechos humanos fundamentales. El autoritarismo no es una ruta confiable hacia el progreso social.

4.8 Coerción, Población y Fertilidad

Un campo particular en el cual la operación del autoritarismo de la China contemporánea se puede considerar de una forma clara es el de la política de población, y a menudo se sugiere, especialmente en los círculos internacionales de activistas, que la India debe imitar a la China en esta importante área. La China adoptó medidas bastante draconianas para forzar la disminución de la natalidad y su éxito en este respecto ha sido ampliamente estudiado y admirado, dadas las perspectivas alarmista del ‘problema de la población mundial’ que actualmente comparten muchos líderes internacionales. El temor de una crisis inminente hace que muchos abogados de políticas busquen medidas enérgicas en el Tercer Mundo para forzar a la gente a tener menos hijos, y a pesar de la crítica de diversos sectores, incluidos los grupos de mujeres, los intentos de la China en esa dirección han recibido mucha atención y halago.

Qué tan alarmante realmente es la ‘crisis de la población en un país como la China (o en tal caso, la India) es una cuestión debatible. El caso de preocupación en relación con el rápido crecimiento de la población ha involucrado, de hecho, una combinación de argumentos excelentes con otras interpretaciones más bien engañosas de la naturaleza del problema. Una de estas malas interpretaciones se relaciona con la relación entre el crecimiento de la población y el crecimiento económico. A veces se cree que limitando el crecimiento de la población es un modo esencial de aumentar la tasa de crecimiento del PNB per capita (o la prevención de su disminución). No obstante, de hecho para los países como la India y la China, es probable que las políticas de población—siendo importantes como pueden ser en general—creen una diferencia relativamente pequeña a la tasa de crecimiento económico per cápita.

Cuadro 4.4 La India y la China
Crecimiento Económico y Crecimiento Poblacional

País	Tasa de crecimiento de población (1980-92)	Tasa de crecimiento del PNB (1980-90)	Tasa de crecimiento del PNB per cápita, suponiendo la tasa de crecimiento de la población de ^a	
			India	China
India	2,1	5,2	3,1	3,8
China	1,4	9,1	7,0	7,7

Nota: ^a calculado mediante la resta de la tasa de crecimiento de la población del país mencionado en el encabezado de la columna de la tasa de crecimiento del PNB del país mencionado en el encabezado de la hilera.

Fuente: Calculado del *Informe del Desarrollo Mundial 1994*, Cuadros 2 y 25.

Este punto se ilustra bien el Cuadro 4.4. Si la China tuviera una tasa de crecimiento de la población similar a la de la India (por ej., 2,1 por ciento en vez de 1,4 por ciento), su *tasa de crecimiento del PNB per capita—suponiendo que no hay cambio en la tasa de crecimiento del PNB total*—bajaría sólo de 7,7 por ciento por año a 7,0 por ciento.³² De modo similar, si la India tuviera éxito en reducir la tasa de crecimiento de

³² El descenso sería incluso más pequeño bajo el supuesto alternativo de que una tasa más alta de crecimiento de la población eleva la tasa de crecimiento del PNB total. Este supuesto alternativo es más

población a 1,4 por ciento (como en la China), su tasa de crecimiento del PNB per capita sólo aumentaría de 3,1 a 3,8 por ciento. El contraste en las tasas de crecimiento de ingreso per capita entre la India y la China se debe principalmente a la tasa mucho mayor de crecimiento del ingreso total, contraste en el que las diferencias en crecimiento de población juegan un papel relativamente pequeño.

No se tiene la intención de que este comentario descarte la necesidad de preocupación sobre el rápido crecimiento demográfico. Hay buenas razones para dicha preocupación, con base en, por ejemplo, consideraciones ambientales (especialmente el impacto de la presión de la población en el medio ambiente local)³³ y de la calidad de vida de las mujeres sobrecargadas por embarazos frecuentes. El punto clave es reconocer que la fuerza y las características del problema son bastante diferentes de lo que a menudo se destaca en los tan publicitados temores sobre el ‘problema de la población’ como causa del bajo crecimiento económico.

Los métodos coercitivos tales como el de la ‘política de un solo hijo’ se han probado en grandes partes de la China desde el inicio de las reformas de 1979. Además, el gobierno a menudo se niega a ofrecer vivienda y beneficios relacionados a las familias con varios hijos—sancionando tanto a los niños como a los adultos que no les obedecen. Para 1992, la tasa de nacimiento de la China había bajado drásticamente a 19 por 1.000, comparado con 29 por 1.000 en la India y 37 por 1.000 para los países pobres promedio, aparte de la China y la India. La tasa total de fertilidad de la China (una medida del número promedio de niños que nacen por mujer) ahora es 2,0, justo debajo del ‘nivel de reemplazo’ de alrededor de 2,1, y muy por debajo del 3,7 de la India o del promedio ponderado de 4,9 para los países de bajos ingresos, aparte de la China y la India.³⁴ Esto se ha considerado—con buena razón—como una historia de mucho éxito.

Las dificultades con esta ‘solución’ del problema de la población surgen desde varios frentes.³⁵ Primero, la falta de libertad asociada con este enfoque es una gran pérdida social en sí misma. Los grupos de derechos humanos y organizaciones de mujeres en particular, han estado muy preocupados con la falta de libertad reproductiva que está involucrada en cualquier sistema coercitivo.³⁶

Segundo, aparte del tema fundamental de la libertad económica, hay consecuencias específicas que se deben considerar cuando se evalúa el control de la natalidad obligatorio. La coerción funciona cuando se obliga a la gente a hacer cosas que libremente no elegirían hacer. Las consecuencias sociales de tal obligación, incluidas las formas en las que una población no deseosa tiende a reaccionar cuando es coercida,

bien más plausible que el supuesto de crecimiento sin cambios del PNB, lo cual implica que la población adicional es totalmente improductiva.

³³ Ver, Dasgupta (1993).

³⁴ Las cifras que se citan aquí provienen del *Informe del Desarrollo Mundial 1994*, Cuadro 26.

³⁵ Al respecto de enfoques coercitivos y colaborativos a la planificación familiar, ver también Sen (1994a, 1944b).

³⁶ En relación con el tema general de libertad reproductiva y de su relación con el problema de población, ver Sen, Germain y Chen (1994). Este tema también se aborda en el capítulo 7 de este libro, con referencia a la India.

pueden ser desastrosas. Por ejemplo, las demandas de ‘familia de un solo hijo’ puede llevar al descuido o—incluso peor—de infantes, aumentando así la tasa de mortalidad de los infantes. Además, en un país con una fuerte preferencia por bebés varones, una característica compartida por la China y la India y muchos otros países en el Asia y el África del Norte—una política de permitir sólo un niño por familia puede ser fácilmente devastadora, especialmente para las niñas, por ej., en la forma de descuidos fatales de las niñas. Parece que esto es exactamente lo que ha pasado en gran escala en la China.³⁷

Tercero, no está del todo claro qué tanta reducción adicional en la tasa de nacimientos realmente se logró a través de estos métodos coercitivos. Muchos de los programas sociales y económicos duraderos de la China han sido valiosos en reducir la fertilidad, incluidos aquellos que han ampliado la educación (para mujeres al igual que para los hombres), que hicieron que los cuidados de la salud estuvieran más disponibles, que proporcionaron más oportunidades de empleo para las mujeres y estimularon el rápido crecimiento económico. Estos factores en sí mismos hubieran reducido la tasa de natalidad, y no es claro en qué manera la ‘extra reducción’ de las tasas de fertilidad en la China se logró a través de la obligatoriedad de ciertos programas. Por ejemplo, podemos verificar cuántos países del mundo que tienen niveles iguales (o no los tienen) que la China en logros de expectativa de vida, tasas de alfabetización de la mujer y participación femenina en la fuerza laboral, realmente tienen una tasa *mayor* de fertilidad que la China. De todos los países del mundo de los que se proveen datos en el *Informe del Desarrollo Mundial 1994*, sólo hay tres países: Jamaica (2,7), Tailandia (2,2) y Suecia (2,1)—y las tasas de fertilidad de éstos es bastante cercana a las de la China (2,0). Así, no es definitivamente claro cuál es la contribución *extra* de la coerción en la reducción de la fertilidad en la China.

A pesar de todos estos problemas, muchos comentaristas indican que la China, no obstante, ha logrado algo en su programa de control de la natalidad que la India no ha podido lograr. Ciertamente éste es el caso, y en términos de promedios nacionales, es fácil ver que la China con su baja tasa de fertilidad de 2,0 ha logrado mantener bajo control su crecimiento demográfico de una manera que la India, con una tasa de fertilidad promedio de 3,7 simplemente no ha logrado hacerlo. Sin embargo, lo que no es nada claro es la medida en la que este contraste se puede atribuir a la efectividad de las políticas coercitivas que se utilizaron en la China, debido a que esperaríamos que la tasa de fertilidad fuese mucho menor en la China dado su alto nivel de alfabetización femenina (casi el doble del de la India), mayor expectativa de vida (alrededor de 10 años más), mayor participación femenina en el empleo remunerado (cincuenta por ciento mayor, en términos de la proporción de la fuerza laboral total) y así sucesivamente.

³⁷ Estas y otras consecuencias de la política de un solo hijo en la China (como la pronunciada disminución del coeficiente femenino-masculino al nacer, un reflejo principal de los abortos a nivel amplio de fetos femeninos) los ha discutido Hull (1990), Johanson y Nygren (1991), Banister (1992), Greenhalgh et al. (1993), Zeng Yi et al. (1993) entre otros. Ente 1981 y 1990, la tasa de mortalidad de infantes de sexo masculino en la China disminuyó en un 10 por ciento (de 38,4 a 28,4 muertes por 1.000 nacimientos vivos), pero la tasa de mortalidad de infantes de sexo femenino sólo disminuyó en 3,5 puntos porcentuales, de 36,3 a 32,8 (Coale, 1993). Si la mortalidad de infantes del sexo femenino hubiera disminuido en 10 puntos porcentuales, como la mortalidad de infantes varones, el número de muertes de infantes del sexo femenino en la China ahora estaría debajo de lo que es actualmente por alrededor de 78.000 muertes por año.

A fin de aclarar este tema, es útil considerar aquellas partes de la India que tienen tasas relativamente altas de alfabetización y otras características que están asociadas con la reducción voluntaria de las tasas de fertilidad. El estado de Kerala provee una comparación interesante con la China debido a que también disfruta de altos niveles de educación básica, cuidados de la salud, etc. La tasa de nacimientos del 18 por mil es realmente menor que la de 19 por mil de la China y esto se ha logrado sin la obligatoriedad de ningún tipo de programa por parte del estado. La tasa de fertilidad de Kerala es de 1,8 para 1991, comparada con la de 2,0 de la China para 1992. Esto concuerda con lo que se podría esperar a través de factores que ayudan a la reducción voluntaria en las tasas de nacimiento. Kerala tiene una tasa más alta de alfabetización de mujeres—86 por ciento—que la China (68 por ciento). De hecho, como se mencionó antes, la tasa de alfabetización femenina es más alta en Kerala que en cualquier provincia individual de la China. Además, como se mencionó antes, en comparación con las expectativas de vida masculina y femenina al nacer en la China de 68 y 71 años, las cifras de 1991 para la expectativa de vida de Kerala son 69 y 74 años de edad, respectivamente. Por otro lado, las mujeres han jugado un papel importante en la vida económica y social de Kerala y en cierta medida, en las relaciones de propiedad y en los movimientos económicos.³⁸

El éxito de Kerala en la reducción de la tasa de nacimiento, con base en estos y otros logros positivos, disputa la necesidad de coerción para reducir la fertilidad en las economías pobres. Y como esta baja fertilidad se ha logrado voluntariamente, no hay signo alguno de efectos adversos que se han notado en el caso de la China, por ej., el aumento de la mortalidad infantil del sexo femenino y abortos generalizados de fetos femeninos. Como se discutió anteriormente, la tasa de mortalidad infantil de Kerala (16,5) ahora es mucho menor que el de la China (31) a pesar de que ambas regiones tenían la misma tasa de mortalidad infantil alrededor de la época de la introducción de la política de un solo hijo en la China. Además, mientras que en la China la tasa de mortalidad infantil es mucho más baja para los varones (28) que para las niñas (33), en Kerala sucede lo contrario, teniendo una mortalidad infantil del sexo femenino (16), un poco por debajo de la cifra para los varones (17).³⁹

A veces se argumenta que lo que hace importante y necesario al control de la natalidad obligado es la velocidad con la que se pueden reducir las tasas de natalidad a través de medidas coercitivas, de alguna manera, eso no puede suceder con los procesos voluntarios. Sin embargo, la tasa de natalidad de Kerala ha disminuido de 44 por mil en los años 50 a 18 por mil para 1991 —una reducción no menos rápida que la de la China. Obviamente, podría argumentarse que al considerar a este período tan largo de tiempo no hace justicia a la efectividad de la política de la familia de un solo hijo y otras políticas

³⁸ Ver Robin Jeffrey (1992) y también el documento de V. K. Ramachandran en Dréze y Sen (1996).

³⁹ Las cifras para la China se han tomado de Coale (1993); las cifras para Kerala se derivan del *Sistema de Inscripción de Muestra* (Gobierno de la India, 1993b, pág. 31). Vale la pena observar que la desventaja de supervivencia de infantes del sexo femenino comparada con la de los varones en la China aparentemente no existía en los años 70 (antes de la introducción de la política de un solo hijo). De hecho, la tasa de mortalidad de infantes para 1981 sugiere que hubo cierta *ventaja* femenina en ese entonces (ver Cale, 1993, Cuadros 1 y 2).

coercitivas que se introdujeron en 1979, y que en realidad, debiéramos comparar lo que sucedió entre 1979 y la actualidad.

El Cuadro 4.5 presenta la figura comparativa de las tasas de fertilidad en la China y Kerala en 1979 (cuando se introdujo la política de ‘un solo hijo’) y ahora (para ser exactos en 1991). Las cifras de Tamil Nadu también se presentan aquí, debido a que Tamil Nadu ha tenido un programa activo de planificación familiar (ver Anthony, 1992), una de las tasas más altas de alfabetización entre los estados principales de la India y también de relativamente alta participación femenina en empleo asalariado y baja mortalidad infantil (tercera entre los estados principales en ambos aspectos), todo lo cual ha contribuido a una constante reducción de la fertilidad. Parece que tanto Kerala como Tamil Nadu han logrado reducciones mucho mayores en la tasa de fertilidad de lo que logró la China desde 1979. Kerala en particular empezó con una tasa de fertilidad más alta que China en 1979 y en 1991 terminó con una tasa de fertilidad mucho *menor* que la de la China, que en 1979, la tuvo encima de dicha cifra. A pesar de la ‘ventaja’ añadida de la política de un solo hijo y otras medidas coercitivas, la tasa de fertilidad de la China parece haber disminuido mucho menos drásticamente.

Cuadro 4.5 *Tasas de Fertilidad en la China, Kerala y Tamil Nadu*

	1979	1991
China	2,8	2,0
Kerala	3,0	1,8
Tamil Nadu	3,5	2,2

Fuente: Para la China, Peng (1991), Li Chengwi (1992), y el *Informe del Desarrollo Mundial 1994*. Para la India, *Sistema de Inscripción de Muestra 1991*.

Los contrastes entre los registros de los estados de la India ofrecen perspectivas más profundas sobre este tema. Mientras que Kerala, y en menor medida Tamil Nadu, han reducido radicalmente las tasas de fertilidad, otros estados en la llamada ‘zona de importancia decisiva del norte’ tienen niveles de educación mucho menores, especialmente de educación femenina y de cuidados de salud en general. Todos estos estados tienen tasas altas de fertilidad—entre 4, 4 y 5,1. Esto ocurre a pesar de la persistente tendencia a usar métodos de planificación familiar de mano dura en dichos estados (ver las secciones 5.4 y 7.4), en contraste con el enfoque más ‘colaborativo’ que se utilizó en Kerala y Tamil Nadu. Los contrastes regionales dentro de la India argumentan sólidamente a favor de la colaboración (con base, entre otros, en la participación activa y educada de las mujeres), en oposición a la coerción.

La India tiene mucho que aprender de la China, pero la necesidad de la coerción y de la violación de la democracia no es una de ellas. La democracia de la India tiene muchas fallas, pero las fallas no se reducen mediante un sistema *menos* democrático. Es posible admirar los diversos logros de la China y aprender de ellos de manera discriminada *sin* imitar sus rasgos no democráticos.

4.9 Las Lecciones Reales para la India de la China

El ‘amanecer’ puede no venir como ‘el trueno de fuera de la China’, pero realmente hay muchas cosas que aprender de su experiencia si tomamos un enfoque discriminatorio. Tal vez la primera y más obvia lección surge a partir de la demostración de la posibilidad de hacer un excelente uso del sistema del mercado en una economía pobre, sin perder el compromiso político con el desarrollo económico y la eliminación de las carencias masivas. A menudo, la gente movida por la intensidad de la pobreza en la India es escéptica de lo que puede generar el mecanismo del mercado. En cierta medida, este escepticismo es justificado y ciertamente hemos argumentado que el mecanismo del mercado *por sí mismo* puede no llevarnos muy lejos en la eliminación de las carencias en la India, si es que la liberalización va unida a un descuido continuo de otras condiciones de progreso social. Pero la experiencia china de manera convincente nos demuestra que, suplementada adecuadamente, una próspera economía del mercado puede ayudar mucho a sacar a las masas de la pobreza y a transformar sus condiciones de vida. La gente que ha admirado a la China por sus otros logros a lo largo de las décadas no puede conscientemente cerrar los ojos a este mensaje bastante amplio.

Segundo, la experiencia de la China también destaca la complementariedad entre dos bases esenciales de expansión de oportunidades sociales, es decir, (1) la *intervención pública de apoyo*, especialmente en áreas tales como la educación, el cuidado de la salud, la seguridad social y las reformas de la tenencia de tierras, y (2) *el mecanismo del mercado*—una base efectiva de acuerdos de comercio y producción. Hemos discutido la manera en la que los logros del período pre reforma en el área anterior han ayudado a la China a sostener y promover oportunidades con base en el mercado en el período de pos reforma.

Tercero, el programa de liberalización de la China tiene ciertas características pragmáticas que la distinguen de otros intentos de emergencia hacia una economía de mercado. En la China, este mecanismo del mercado ha sido utilizado para crear canales adicionales de oportunidades sociales y económicas, sin ningún intento de depender del mercado mismo como un sistema social sustituto por sí solo. No ha habido ningún intento extremo de privatización de las empresas estatales ni abdicación del gobierno; en vez de ello, el enfoque ha sido una apertura de nuevas posibilidades para el sector privado junto con la reforma de las prácticas de gerencia en las empresas de propiedad colectiva. Mientras que los intentos de privatización en la ex Unión Soviética y Europa oriental no pudieron más que amenazar con una profunda inseguridad a una gran parte de la fuerza laboral establecida, el modo operativo de las reformas chinas se han basado en una combinación más positiva de la reforma del sector público con la expansión de las empresas privadas. Hay mucho que aprender del pragmatismo no purista de los planificadores chinos.

Cuarto, el pragmatismo de las políticas económicas chinas ha incluido la combinación de la búsqueda de crecimiento económico con la continuación de un sistema

de seguridad social básico.⁴⁰ En las áreas urbanas, la seguridad social se basa en el empleo garantizado y la continuación de las responsabilidades sociales de la empresa.⁴¹ Al llevar a cabo las reformas rurales (con base en un nuevo énfasis en la ‘responsabilidad del hogar’), la tierra se ha mantenido bajo propiedad colectiva, con cada uno de los adultos de un poblado—varón o mujer—con derecho a cultivar una cantidad dada de tierra. Los acuerdos de seguridad social con base en la tierra, en su mayor parte han evitado la emergencia de una clase de hogares desposeídos de tierras y han proporcionado cierta protección contra la destitución extrema.⁴² Esta combinación de propiedad colectiva y derechos individuales de uso ha sido una característica de las reformas económicas de la China.⁴³

Quinto, incluso con ese pragmatismo, las reformas de la China orientadas al mercado han sido mucho más exitosas en elevar los niveles de ingreso y en reducir la pobreza de ingresos que en expandir los servicios sociales (especialmente en el área del cuidado de la salud) y las oportunidades sociales que dependen de estos servicios. Mientras que los ingresos reales han avanzado rápidamente, las expectativas de vida se han movido hacia delante más bien con bastante lentitud. Por extraño que parezca, el liderazgo de la China sobre la India en la expectativa de vida se ha reducido en vez de ampliarse desde que empezaron las reformas y a pesar de su crecimiento económico más rápido, en realidad, la China se ha rezagado detrás de Kerala en este campo específicamente durante este período de dinamismo económico.

Finalmente, mientras que la India tiene mucho que aprender de la China en el campo de política económica y social, las lecciones no incluyen ningún mérito abrumador de su sistema más autoritario. Esto no significa negar que el éxito más amplio de los esfuerzos chinos en el progreso social ha sido, en gran medida, el resultado del compromiso político más sólido de su liderazgo para eliminar la pobreza y la carencia. Pero los poderes menos desafiados de los líderes también han dejado más vulnerables a la economía y sociedad chinas ante el tipo de crisis y desastres de los que la hambruna de 1958-61 es un ejemplo extremo. El problema general de la falta de control democrático se mantiene y se ha manifestado en diferentes formas. También ha tenido implicaciones en temas tales como la planificación familiar coercitiva y la pérdida de libertades

⁴⁰ Con relación al sistema de seguridad social de la China, ver Hussain y Lin (1989), Ahmad y Hussain (1991), Hussain (1993, 1994) y la literatura que se cita ahí.

⁴¹ Esta función ‘doble’ de las empresas en la China urbana (como empleadores en una economía en la que los mercados y la competencia son cada vez más importantes y como proveedores de seguridad social) genera ciertos temas de importancia sobre la reforma de empresas, acerca de lo cual ver, Hussain (1990, 1992, 1993, 1994) y Hussain y Stern (1992), entre otros. También se debe mencionar que la ‘población flotante’ de inmigrantes no oficiales a las áreas urbanas no disfruta de las medidas de protección social que están disponibles para los residentes urbanos inscritos, el crecimiento de esta población flotante, también genera temas importantes de política económica (ver, por ej., el Banco Mundial, 1992a).

⁴² Las medidas de seguridad social adicionales en las áreas sociales incluyen (i) insistencia colectiva en el apoyo de los ancianos por parte de la generación más joven y (ii) transferencias no correspondidas (el sistema *wu boo* o de ‘cinco garantías’) para aquellos que carecen de apoyo familiar y no pueden trabajar.

⁴³ La combinación de propiedad colectiva con responsabilidad empresarial también es una característica de las espectacularmente exitosas ‘empresas de ayuntamiento y de poblados pequeños’ (TVEs, en inglés). Para tener una buena discusión sobre este aspecto de las TVE de la China, ver Weitzman y Chenggang Xu (1993). Ver también Byrd y Lin (1990), y la literatura que se cita ahí.

reproductivas y políticas. El hecho de que el historial de la India es terrible en algunos campos relacionados, no proporciona una buena razón para sentirse tentado por el autoritarismo que se encuentra en la China.

Al aprender de la China, lo que se necesita no es ni *imitación gradual* (que involucra la liberalización sin contar con las políticas sociales de apoyo) ni ciertamente la *imitación completa* (que incluye la pérdida de características democráticas). Hay mucho que aprender de los análisis causales que relacionan las políticas chinas en diferentes períodos con los logros correspondientes. Las relaciones entre los logros en la China antes y después de las reformas económicas son especialmente importantes para su estudio. Definitivamente, hay mucho que la India tiene que aprender de la China de una manera *discriminatoria*.

Oxford University Press, Walton Street, Oxford OX2 6DP
Oxford, Nueva York
Atenas Auckland Bangkok Bombay
Calcuta Ciudad del Cabo Dar es Salaam Nueva Delhi
Florencia Hong Kong Estambul Karachi
Kuala Lumpur Madras Madrid Melbourne
Ciudad de México Nairobi París Singapur
Taipei Tokio Toronto
y compañías asociadas en
Berlín Ibadan

Oxford es una marca registrada de Oxford University Press
Publicado en los Estados Unidos de América
Por Oxford University Press Inc., Nueva York
© Oxford University Press 1995

Todos los derechos reservados. Ninguna parte de esta publicación puede ser reproducida, almacenada en un sistema de recuperación, ni transmitida, en ninguna forma ni por ningún medio, sin el permiso previo y por escrito de Oxford University Press.
Dentro del Reino Unido, se permiten ciertas excepciones con respecto a cualquier trato justo para el propósito de investigación o estudio privado, o crítica o revisión, según es permitido de conformidad con la Ley de Derechos de Autor, Diseños y Patentes de 1988, o en el caso de la reproducción reprográfica en concordancia con los términos de las licencias emitidas por la Agencia de Otorgamiento de Licencias de Derechos de Autor.
Preguntas concernientes a la reproducción fuera de estos términos y en otros países se deben enviar al Departamento de Derechos, Oxford University Press a la dirección que se indica más arriba

Catalogación de Biblioteca Británica en Datos de Publicación
Datos Disponibles
Catalogación de la Biblioteca del Congreso en Datos de Publicación
Datos Disponibles
ISBN 0-19829012-8
1 3 5 7 9 10 8 6 4 2

Impreso en Impresora de Línea, Nueva Delhi 110048
Publicado por Neil O' Brien,
Oxford University Press,
YMCA Library Building,
Jai Singh Road, Nueva Delhi 110001

Impreso en Gran Bretaña
En papel libre de ácidos por
Biddies Ltd.
Guildford & King's Lynn
BIBLIOTECAS DE LA UNIVERSIDAD GEORGETOWN

Agosto, 23, 1996