

De paternalista a propiciador

Para que India crezca aceleradamente, debe adoptar un estilo de gobierno que dé rienda suelta al ímpetu empresarial

Raghuram Rajan



*Raghuram Rajan es
Consejero Económico y
Director del Departamento
de Estudios del FMI*

LA RECIENTE volatilidad de la bolsa de valores de India parece obedecer más a una revaluación mundial de los mercados emergentes que a temores específicos sobre el crecimiento futuro del país. Seguramente, la pujanza subyacente de la economía india continuará, pero valdría la pena reflexionar sobre los posibles obstáculos que plantea el futuro. Se ha prestado mucha atención a la necesidad de que el gobierno intervenga en ciertos sectores, pero menos se ha dicho sobre la naturaleza y finalidad de la intervención. A mi modo de ver, cada vez es más urgente que India modifique su gobierno paternalista y directivo, que trata de remediar cada mal con un subsidio, una cuota o un mecanismo, y en su lugar cree un entorno propiciador que dé rienda suelta al empuje empresarial de la gente. Para ello se requerirá un cambio de actitud mental, algo que ya está ocurriendo pero que debe acelerarse.

¿En qué se basan estas afirmaciones? ¿Acaso no necesita un país pobre un gobierno directivo que compense los daños y desigualdades del pasado? En efecto, el Gobierno de India siempre ha procurado orientar el crecimiento económico, e invariablemente se ha desviado de la senda deseada, con consecuencias a veces desafortunadas. Aún hoy día, existen presiones para que el gobierno oriente la economía hacia esta o aquella dirección, y lograr este o aquel resultado; pero, cada vez más, la orientación está reñida con los resultados que dicta el mercado. Algo tendrá que ceder y, si es el mercado, el precio será un menor crecimiento económico, como lo ha constatado el país una y otra vez. En cambio, un mejor modo de lograr crecimiento y justicia social sería crear un entorno propicio que

brinde a todos acceso a la educación, atención de salud y financiamiento, sin olvidar una red de protección mínima: en esencia, un programa que brinde más oportunidades y oriente menos los resultados.

¿Por qué creo que este cambio de actitud no puede esperar más? Al contrario de un país en desarrollo típico, India desarrolló capacidades técnicas de primer orden en informática, farmacia, finanzas y cada vez más en la manufactura especializada, gracias a políticas públicas del pasado que han tenido consecuencias imprevistas. En los años venideros, la juventud de su población y la creciente tasa de participación en el mercado laboral constituirán un gran activo; pero su crecimiento y sus éxitos de los últimos 25 años ocultan dos áreas muy preocupantes.

Muy pocos puestos de trabajo

En primer lugar, no se están creando suficientes puestos de trabajo. Para crear empleos, la fórmula consabida es la de Asia oriental, con uso intensivo de la mano de obra. La fórmula contiene una receta preceptiva: reconocer los sectores prioritarios, protegerlos de la competencia y dotarlos de recursos, por ejemplo, para que puedan actualizar su tecnología.

Pero ¿no habrá otro camino? Quizá se podrían aprovechar las fortalezas para crear un sector exportador bien remunerado de servicios financieros, procesos comerciales, informática y otras industrias de alta especialización, en vez de la manufactura con uso intensivo de mano de obra. Quizás el camino para un desarrollo autóctono sea el crecimiento impulsado por la demanda interna de servicios para estos empleados bien remunerados: por ejemplo, restaurantes, hoteles, turismo, construcción y comercio minorista.

No estoy diciendo que la manufactura con uso intensivo de mano de obra no pueda ser la respuesta, sino que un gobierno propiciador no se debe casar con una sola respuesta. Más bien debe preguntarse qué impide a un pujante sector privado crear empleos en un país con mano de obra tan abundante, y atacar de frente esos impedimentos.

En gran medida, la falta de empleos se debe a leyes laborales arcaicas que protegen a unos pocos a expensas de muchos, lo que crea la paradoja de un país pobre con abundante mano de obra no calificada especializándose en sectores de mano de obra calificada y un uso intensivo del capital. Si un industrial supiera que los empleados son para toda la vida, tal vez no se arriesgaría a contratarlos. Preferiría no ensanchar su empresa, a menos que esté seguro de que la demanda continuará. De hecho, preferiría ensanches basados en maquinaria o contratar empleados de libre remoción. ¿El resultado? Hace poco, Bajaj Auto abrió una fábrica con casi ningún trabajador no calificado: así no tendrá que tratar con sindicatos ni con sus afiliados.

Pero el cambio de las leyes laborales no es solo cuestión de decretos. Por justicia social los trabajadores deben tener protección contra el despido arbitrario; si no la tienen, la buscarán a través de medios extralegales. La flexibilidad laboral es mucho menos desagradable cuando los trabajadores saben que tienen fácil acceso a las cortes que los protegen del despido arbitrario. Si el sistema judicial no funciona bien, no es extraño que los trabajadores prefieran la prohibición de despidos.

Obviamente, se resistirán al cambio si no existe una red de protección mínima que les permita rebotar cuando pierden el empleo y los ayude a encontrar otro. Es función del gobierno crear esa red que proteja a los individuos y no a las empresas.

En resumen, para obtener una verdadera flexibilidad laboral en un entorno más favorable para el crecimiento y más justo para todos —no solo la minoría actualmente empleada en el sector organizado— se requerirá una transformación sistémica. Veamos otras causas inmediatas del lento crecimiento del empleo.

La flexibilidad del mercado laboral no sufre en su totalidad una mala infraestructura. En los sectores con mucha competencia internacional, que son los que comúnmente usan mano de obra no calificada, los márgenes son muy estrechos. Una mala infraestructura eleva los costos —si cargar demora 10 días, son 10 días más de mantener existencias— por ello, si la infraestructura no mejora, las industrias de bajos márgenes y uso intensivo de mano de obra seguirán siendo poco competitivas en India. Asimismo, la producción agrícola de valor agregado seguirá siendo un sueño. Una infraestructura mejorada es esencial para el aumento del empleo, ya que el mayor acceso a los mercados crea puestos de trabajo.

Otra razón para el bajo nivel de empleo no calificado podría ser la baja calidad de la mano de obra. Los trabajadores que han recibido mala nutrición o atención de salud inadecuada son más propensos a enfermedades y menos productivos. La reforma del mercado laboral y la mejora de la infraestructura se complementan con una mejor atención de salud y educación primaria universal.

En este caso también, un gobierno directivo solo se fijaría en los recursos. Debería en cambio preguntarse por qué en

las escuelas públicas en un día cualquiera falta el 25% de los maestros y solo el 45% enseña; los pobres están dispuestos a pagar cientos de rupias a escuelas privadas para no tener que enviar a sus hijos a escuelas públicas, y los maestros de escuelas privadas trabajan con la misma regularidad, aunque ganan apenas de un octavo a un cuarto del salario que pagan en las escuelas públicas. Si bien parte de las respuestas son los recursos, el gobierno debe centrarse también en mejorar los incentivos; poder, por ejemplo, enfrentarse a las poderosas organizaciones de maestros.

Además, si bien en el pasado era una aberración el gasto excesivo en educación terciaria, la industria y los servicios se han especializado de tal modo que constantemente necesitan estudiantes calificados. A medida que India corrige su anterior descuido de la educación primaria, debe multiplicar los institutos tecnológicos y facultades de ingeniería que le han permitido su éxito actual. Esto no significa abrir más institutos con ayuda del Estado, sino facilitar la entrada de instituciones privadas y extranjeras fomentando la calidad a través de un sistema transparente de acreditación. Lamentablemente, en India la educación superior sigue siendo restringida —uno de los últimos bastiones del “régimen de licencias y permisos de los rajás”— y está estrangulada por normas oficiales. Ello tiene que cambiar.

La creciente desigualdad

Otra cuestión que me preocupa es la creciente desigualdad entre las zonas urbanas y rurales, los estados de rápido y lento crecimiento y las castas progresistas y las anticuadas. Antes de la liberalización económica de los ochenta, los estados y las comunidades crecían al mismo ritmo: lento e ineficiente. Con la mayor orientación al mercado, las disparidades económicas han aumentado, destacándose las necesidades de los que tienen más poder político que económico.

Estas tensiones se traducen en un mayor temor y antipatía hacia las leyes del mercado, y en exigencias como una mayor tajada de los ingresos tributarios por parte de los estados populosos pero atrasados, subsidios para invertir en tecnología por parte de empresas obsoletas y más cupos en universidades y empleos en empresas del sector privado por parte de grupos desfavorecidos. La reacción de un gobierno directivo es ceder ante las exigencias, pero esa solución populista es apenas temporal, aunque tiene la ventaja de verse bien y de ser inmediata. El problema de fondo es que estas exigencias no terminarán ahí, a menos que se resuelva de raíz el problema de la desigualdad, que se resume en acceso desigual a la educación, atención de salud, financiamiento, mercados, e incluso justicia, es decir, desigualdad de oportunidades. La desigualdad crea el deseo de allanar el campo de juego mediante el intervencionismo o el socialismo. Esa es una opción fácil que ya se ha ensayado en India. La mejor forma de allanar el campo es brindando más oportunidades, que es la verdadera función de un gobierno propiciador.

Se requiere un cambio de actitud

¿Por qué es tan directivo el Gobierno de India? Solo puedo hacer conjeturas. Tal vez sea un resultado del gobierno colonial que veía a sus súbditos como niños poco fiables, que

debían ser cuidados y alimentados; y de los “sahib morenos” que les siguieron y heredaron esta actitud de gobierno de papá y mamá. O quizá sea porque la economía soviética era el ejemplo del desarrollo cuando India obtuvo su independencia. Sea cual sea la razón histórica, un gobierno directivo genera grupos que se benefician de sus directivas y una sociedad que cree que la función del gobierno es distribuir recursos en vez de propiciar, la que Anne Krueger definió como “buscadora de rentas”.

Una gran parte de la sociedad india no ha cambiado su opinión con respecto a la economía de mercado, y por ello la índole y actitud de gran parte del gobierno tampoco ha cambiado. A medida que se consolide la democracia en esta sociedad, el gobierno provendrá del pueblo, y éste votará para elegirlo. En sus primeros días, la política india estaba dominada por unos pocos grupos elitistas, pero eso ha cambiado y los gobiernos son cada vez más populares. Menos difundida está la creencia de que la función del gobierno es brindar más oportunidades para todos (gobierno para el pueblo). Y son más los que desean apoderarse del gobierno para dirigir sus favores y sus finanzas hacia su comunidad o grupo. Primero lo hizo la élite, y ahora le toca el turno a los demás.

Voy a dar dos ejemplos de la manera en que los grupos de presión siguen influyendo en las políticas de India. Uno es el gran déficit fiscal, que impide realizar urgentes inversiones públicas. El déficit crece a raíz de subsidios mal orientados, siendo el de la gasolina el ejemplo más reciente de la equivocación. ¿Quién consume gasolina? Principalmente, los sectores ricos y la clase media deliberante; los pobres consumen queroseno, que sigue muy subsidiado. De continuar los subsidios para la gasolina, ¿de dónde se pagarán, en vista de los topes para el déficit fiscal? Recortando urgentes inversiones públicas que beneficiarían a todos.

Aunque figuras claves del gobierno reconocen el costo de los subsidios, es muy fácil que los políticos los tachen de enemigos de los pobres por votar a favor de eliminarlos. Parecería que el público calcula mal y no entiende que el subsidio a la gasolina es el verdadero enemigo de los pobres. O quizás un segmento de la población entiende muy bien la índole de la política india —que se trata más de buscar rentas que de inversión pública— y prefiere captar los subsidios antes que dejar que otros lo hagan.

Considérese el siguiente mecanismo loable: la creación de zonas de promoción de exportaciones en las que las empresas tengan un entorno e infraestructura que les permita ser competitivas a nivel internacional. Esto es verdaderamente plausible. Aun así, ciertos grupos están pidiendo exoneraciones temporales de impuestos, con el apoyo de unos sectores del gobierno. Con esas exoneraciones, el gobierno no solo sacrificaría ingresos que no puede darse el lujo de perder, sino que

crearía incentivos para que la producción actual se traslade a esas zonas, a un alto costo para la sociedad. Obviamente, el gobierno dice que solo se beneficiaría la inversión nueva, pero ¿quién define la inversión nueva? ¿El mal pagado inspector de impuestos? ¿Y las empresas no trasladarán a las nuevas zonas toda la inversión que tenían planeada para fuera de ellas, privando al gobierno de ingresos? India debe aprender las lecciones de su propio pasado: si se crean incentivos económicos perversos y se nombran burócratas para controlar a las empresas que explotan esos incentivos, el resultado será un pequeño aumento de la inversión e ingresos fiscales mucho menores, pero burócratas mucho más ricos.

¿Cómo cambiará India?

Para concluir, voy a referirme a las lecciones que se desprenden del pasado excesivamente regulado de India. Primero, las políticas del pasado en materia de ciencia y educación, aunque distorsionadas, produjeron mano de obra calificada en tecnología y servicios, donde radica ahora su ventaja comparativa. India no debe sacrificar esta ventaja por el modelo de Asia oriental de manufactura con uso intensivo de mano de obra no calificada. En particular, debe eliminar distorsiones que afectan sus fortalezas: la esclerosis del sistema jurídico y la excesiva regulación de la educación superior. Pero también debe eliminar los desincentivos para la creación de empleo no calificado; suprimir anticuadas protecciones de empleo, creando una verdadera red de protección social para los trabajadores; y mejorar la infraestructura, principalmente en zonas rurales y estados atrasados, para conectarlos mejor con la economía en general.

Segundo, el gobierno no puede simplemente prescribir resultados por decreto ni ofrecer recursos o subsidios, sobre todo con una economía más orientada hacia el mercado. De hecho, ello podría ser contraproducente. La

intención del gobierno y los resultados pueden ser muy diferentes debido a la reacción de la gente ante las normas. Lo que el gobierno debe hacer es crear un entorno propicio y así difundir más las oportunidades.

Tercero, el gobierno, en su mayor parte, no cambiará su actitud por sí solo. No creo que se produzca una revolución en la actitud del gobierno, porque la sociedad india no está lista para ello. Si veo una evolución: a medida que más personas obtengan acceso a la economía de mercado y vean sus oportunidades, exigirán un gobierno más propiciador, y la democracia india responderá. Cuanto más pronto ocurra esto —y los reformistas del gobierno pueden ayudar a brindar mayor acceso— será mejor para India, ya que la senda para una India más justa y próspera, y más justicia social, es una mejor gestión de gobierno que ofrezca más oportunidades, en vez de retrasar la aplicación de reformas orientadas hacia el mercado. ■

**Sí veo una
evolución: a medida
que más personas
obtengan acceso a la
economía de mercado
y vean sus
oportunidades,
exigirán un gobierno
más propiciador,
y la democracia
india responderá.**