

UN ENFOQUE DE LA PLANEACIÓN EN LA INDIA *

P. C. Mahalanobis

(Instituto de Estadística de la India)

1) En la actualidad, tenemos que hacer frente a dos problemas de especial importancia: la pobreza y la desocupación. Debemos superar la desocupación, prevenirla en el futuro¹ y mejorar continuamente el nivel de vida, no sólo de una parte determinada de la población, sino de todos los sectores, especialmente de los más pobres.² Por supuesto, estos dos propósitos están estrechamente relacionados.

2) El incremento en el nivel de vida significa una mayor y mejor disponibilidad de alimentos, vestido, habitación, cuidados médicos, educación y otros adelantos. La mayor disponibilidad sólo puede asegurarse a través de la mayor producción de alimentos, vestidos y de otros bienes de consumo y proporcionando educación a más maestros, doctores y trabajadores sociales.

3) La producción requiere el empleo de herramientas, implementos y maquinaria. Indudablemente, sólo podremos incrementar en cierto grado la producción actual trabajando más y utilizando mejor el acervo presente de herramientas y maquinaria. No obstante, existe un límite de los resultados que pueden obtenerse siguiendo este camino.

4) La única forma permanente de asegurar el incremento progresivamente creciente de la producción es el aumento continuo de nuestro acervo de herramientas, implementos y maquinaria; esto es, a través del aumento de lo que se llama inversión de capital. No es una casualidad que la producción de acero tenga probablemente la más alta correlación con el ingreso nacional en diferentes países.

5) Las inversiones son de dos tipos y existe una importante diferencia entre ellas. Un tipo se emplea en la manufactura de bienes para el consumo directo, como las fábricas de vestidos o de azúcar. El otro

* (Colaboración especial para EL TRIMESTRE ECONÓMICO en su XXV aniversario.) Este artículo explica en forma general el enfoque de la planeación recomendado en el plan aceptado por el gobierno como base de formulación del Segundo Plan Quinquenal, el 17 de marzo de 1955. Versión al castellano de Oscar Soberón M.

1 De acuerdo con el Informe Nacional de Muestreo existen alrededor de 5 millones de desocupados y subocupados en las zonas urbanas. La cifra correspondiente para las zonas rurales de la India se acerca a otros 5 millones; esta cifra, sin embargo, no comprende a un número mucho mayor de personas que permanecen parcialmente ociosas durante el año, cuyo número se estima entre 10 y 15 millones. Además, cerca de 2 millones de personas pasan a formar parte de la fuerza de trabajo cada año.

2 El gasto en alimentos y bienes de consumo es de alrededor de rupias 24 por persona al mes, de las cuales sólo alrededor de 16 se gastan en efectivo; el resto corresponde al valor de los alimentos y bienes producidos y consumidos en el hogar. Alrededor de una sexta parte de la población —más de 60 millones— tienen un gasto de 100 rupias por persona al mes de las cuales probablemente sólo 5 o 6 rupias se gastan en efectivo.

se utiliza para la producción de acero, cemento, industria química pesada, maquinaria pesada, carbón, electricidad, ferrocarriles y todos los otros bienes que no se consumen directamente, a los que se llama "bienes de producción". Llamaremos "industrias de bienes de consumo" a las primeras e "industrias básicas" a las segundas.

6) El acero tiene un papel decisivo. Cuanto mayor sea la disponibilidad de acero, mayor será la producción de herramientas, implementos y maquinaria; y mayor será también la disponibilidad de bienes de consumo y de producción.

7) La India tiene 3 veces más reservas de mineral de hierro, de una calidad igual o mejor que los Estados Unidos; pero este país dispone de 200 veces más acero por persona que la India; en consecuencia, los Estados Unidos disponen de más herramientas, implementos y maquinaria, de un volumen mucho mayor de bienes de consumo y disfrutan de niveles de vida más altos.

8) La India está produciendo actualmente un poco más de un millón de toneladas de acero. Se tienen en proyecto tres nuevas plantas, que serán instaladas con la ayuda de técnicos alemanes, rusos e ingleses; cada una producirá alrededor de un millón de toneladas al año y su costo será de alrededor de 100 "crores" de rupias. De esta cantidad, alrededor de 45 "crores" —cerca de la mitad— consistirá en importaciones de maquinaria, hecha en su mayor parte de acero. Si produjéramos este tipo de maquinaria en la India, todo ese dinero permanecería en nuestro propio país.

9) ¿Por qué importamos entonces esta maquinaria? Porque no hemos iniciado la construcción de fábricas de maquinaria pesada que nos permitan producir acero, cemento, etc. El capital requerido para iniciar una industria integrada de maquinaria sería muy grande, quizá de 200 "crores" de rupias, de los cuales tendrían que importarse alrededor de 100 o 150 "crores" en maquinaria. No obstante, una vez establecida la industria pesada productora de maquinaria, podremos utilizar nuestros propios minerales de fierro, producir el acero con nuestras propias manos y utilizarlo en la producción de más maquinaria; ésta, a su vez, producirá más acero y herramientas y también podremos producir maquinaria para fabricar más bienes de consumo.

10) En estas condiciones no tendremos que preocuparnos más por las divisas extranjeras, cada vez que deseemos iniciar una nueva fábrica, como ahora. Nuestra dependencia del exterior se reducirá en gran medida. Una vez superado el principal obstáculo de la rápida industrialización estaremos en aptitud de incrementar rápidamente la producción y la ocupación y de elevar el nivel de vida.

11) Es conveniente dar otro ejemplo. Se cree que India tiene escasez de cobre, pero dispone de grandes reservas de bauxita para la produc-

ción de aluminio. El desarrollo rápido de la energía eléctrica requiere del aumento progresivo de la producción de aluminio para sustituir al cobre en todos los casos en que sea posible.

12) Debemos dar los pasos necesarios para establecer y expandir las industrias pesadas básicas con la mayor rapidez posible; incrementar la producción de acero, cemento, industria química pesada, carbón y electricidad; expandir los ferrocarriles y los servicios de transporte y, sobre todo, desarrollar una industria constructora de maquinaria sin la cual no podrá existir una rápida industrialización.

13) Al mismo tiempo debemos difundir con mayor rapidez los servicios de salubridad y atención médica, la educación, la investigación científica e industrial, los servicios sociales y las oportunidades de mayor cultura y deportes.

14) Me referiré a los servicios de salubridad. Se supone que de 65 000 médicos completamente calificados (con 6 años de entrenamiento), sólo alrededor de una cuarta parte —15 o 16 mil— viven en las áreas rurales, que tienen una población de más de 300 millones. Esto es, en las áreas rurales se dispone probablemente de un médico calificado por cada 20 000 personas en promedio. Nuestras escuelas de medicina están capacitando sólo alrededor de 2 000 médicos al año; aun si todos ellos acudieran a las áreas rurales, lo que no es posible tomando en cuenta diversos factores, se necesitaría de dos siglos, antes de que pudiera disponerse de un médico con entrenamiento de 6 años por cada 1 000 personas, que es la proporción alcanzada en ciertos países adelantados del mundo. Sin embargo, sí sería posible disponer cada año de 10, 12 o 15 mil ayudantes de salubridad a los que se capacitaría para que prestaran asistencia médica elemental enviándolos a los pueblos; esto permitiría disponer a cada pueblo de los servicios médicos necesarios en un plazo de 20 o 25 años. He sugerido que se implanten estos servicios sin ninguna demora.

15) Las grandes y nuevas inversiones en los sectores básicos de la industria pesada, en energía y transportes, junto con los nuevos gastos en que se tendrá que incurrir para la expansión del sector social generarán nuevo poder de compra e incrementarán la demanda de bienes de consumo.

16) Los recursos deben asignarse en tal forma que la oferta adicional de alimentos y bienes de consumo sea suficiente para absorber la demanda adicional. Esto es de suma importancia. Si existiera escasez de bienes esenciales como alimentos y vestido, los precios se elevarían. Debemos evitarlo. La demanda adicional que se crearía por un incremento dado en el ingreso puede estimarse a través del consumo familiar en diferentes niveles de ingreso (tomando como base los resultados de la Investigación Nacional por Muestreo).

17) Nos referiremos ahora al problema del aumento de la oferta de bienes de consumo.

18) En los países adelantados industrialmente, la agricultura está altamente mecanizada; en la India, aún sigue siendo esencialmente una ocupación familiar y en pequeña escala. En los países adelantados, los bienes de consumo se elaboran principalmente en las fábricas. En la India existe tanto el sistema de fábricas como el sistema familiar y en pequeña escala.

19) En efecto, aun si excluimos los alimentos (que se producen en su mayor parte por las unidades familiares y en pequeña escala), en la India la industria familiar o a domicilio en pequeña escala todavía produce un volumen mayor de bienes de consumo que las fábricas.

20) Para incrementar la producción de bienes de consumo en nuestro país debemos decidirnos entre las industrias familiares y en pequeña escala o las fábricas organizadas.

21) En el borrador del Plan de 17 de marzo de 1955, sugerimos que en el futuro inmediato debían fortalecerse la industria familiar y en pequeña escala para que pudiera producirse el mayor volumen posible de bienes de consumo. También sugerimos que debían darse los pasos necesarios para la provisión de capital, materias primas y facilidades de mercado a través de las agencias gubernamentales o a través de cooperativas respaldadas por el gobierno.

22) Con el propósito de crear un mercado seguro para las industrias familiares y en pequeña escala, sugerimos que debía superarse la destructiva competencia de las fábricas, otorgando a cada sector una cuota conveniente, en tal forma que se impidiera a las fábricas competidoras expandir su producción a expensas de las industrias familiares y en pequeña escala.

23) Se han presentado algunas objeciones afirmando que esta política retardaría el progreso haciéndonos volver a los métodos obsoletos e ineficientes de producción; en consecuencia, los costos de producción serían altos, los precios aumentarían y los consumidores perderían los beneficios que trae consigo la producción de bienes manufacturados en las fábricas; que la inflación se haría sentir a través de la escasez de bienes de consumo. Estas objeciones son de importancia. Estoy convencido, sin embargo, que en las condiciones actuales de la India es conveniente fomentar las industrias familiares y en pequeña escala. Presentaré mis razones.

24) La inversión de capital por persona ocupada en las industrias básicas es muy alta. Es del orden de un "lakh" de rupias en el caso de las plantas de acero y de alrededor de 20 o 25 mil rupias en otras industrias pesadas. Las fábricas de bienes de consumo, en general, requieren de un capital que es en cierta forma menor; pero aun entonces, se

requeriría de una inversión de 10 o 12 mil rupias para dar ocupación a una persona. En vista de la escasez de los recursos de capital, no existe ninguna posibilidad, a corto plazo, de incrementar mucho la ocupación a través de las industrias en fábricas. Las industrias pesadas conducirían, sin duda, a la creación de muchas industrias subsidiarias en el futuro; pero ello tomaría de 10 a 15 años y aún más. La producción de las fábricas de bienes de consumo incrementaría la actividad económica; pero esto también requeriría de algún tiempo.

25) Consideremos ahora la industria familiar o a domicilio. Esta industria requiere de mucho menos capital. Se podría iniciar el trabajo de una familia artesanal con alrededor de 600 o 700 rupias. Con una inversión dada, las posibilidades de ocupación serían 10, 15 o aun 20 veces mayores en comparación con la inversión correspondiente en la industria de fábricas. La producción y la recuperación del capital es mucho más rápida en las pequeñas industrias y, por consiguiente, los beneficios que se obtienen ocurren con mayor prontitud.

26) Otra ventaja de las pequeñas industrias es que están diseminadas ampliamente por todo el país; en consecuencia, el incremento en la producción y en el poder de compra también está esparcido con amplitud y estimula grandemente la actividad económica local, beneficiando especialmente a las zonas rurales y a las pequeñas ciudades. Esta industria evita el costo y supera la dificultad de dar habitación, transportes y actividades sociales adecuadas a los trabajadores que se necesitarían en caso de que la producción se organizara en grandes fábricas en las áreas urbanas.

27) Estas ventajas, unidas a la necesidad de superar rápidamente la desocupación, justifica el énfasis depositado en el hecho de que debe crearse tanto trabajo como sea posible en las pequeñas industrias; y al mismo tiempo, que deben utilizarse los recursos de inversión en los proyectos que permitan sentar las bases firmes de la industrialización, mediante la creación de industrias pesadas.

28) Por supuesto, no desconozco que los precios de los artículos hechos a mano serán en algunos casos mayores que los de los artículos de calidad semejante elaborados en las fábricas. Hemos sugerido que en estos casos se mantenga una paridad de precios conveniente, a través de gravámenes sobre los artículos elaborados en las fábricas.

29) Es verdad que la política de fomento a la industria familiar y en pequeña escala se origina, en parte, por la urgencia de resolver el problema de la desocupación y, en parte, por la escasez de recursos de capital. Pero creo que, en la India, la industria familiar y en pequeña escala pueden y deben continuar disfrutando de importantes y permanentes cuidados.

30) Sólo cuando hayamos podido controlar la desocupación, incremen-

tar la oferta de electricidad, desarrollar nuestra industria de maquinaria y se pueda disponer de una mayor oferta de acero, se deberán manufacturar motores y pequeñas máquinas en gran escala; éstas deberán entregarse a los artesanos que trabajan en las industrias familiar y en pequeña escala, hasta lograr que se incremente firmemente la producción por persona. Nuestro objetivo debe ser incrementar en el mayor grado posible la productividad de las industrias familiar y pequeña a través del uso de energía y maquinaria barata de tipo moderno, hecha en la India.

31) El lugar permanente de la pequeña industria en la futura economía del país se pondrá en claro si clasificamos las industrias en dos clases. En una de ellas debe concentrarse la producción. Por ejemplo, el acero, el cemento, los fertilizantes, la penicilina, las locomotoras y maquinaria pesada deben producirse en grandes fábricas que requieren de mucho capital. La ocupación directa será insignificamente pequeña; y en este caso debemos preferir la maquinaria más moderna. Debemos también fomentar en todo lo posible el uso de maquinaria automática, lo que incidentalmente reducirá los requerimientos de personal técnico altamente especializado.

32) Dentro del segundo tipo, la producción de las pequeñas unidades sólo será posible con la ayuda de maquinaria moderna; este tipo de industria será económico desde el punto de vista nacional porque evitará muchos costos sociales, inversiones masivas y el congestionamiento en las ciudades. Estas industrias deben continuar desarrollándose en pequeñas empresas y familias.

33) Por supuesto, deben seguirse manteniendo y desarrollando las habilidades artísticas de los artesanos en pequeñas unidades de producción, con la ayuda de energía eléctrica, herramientas adecuadas y facilidades de mercado. Finalmente, debe seguirse fomentando la producción en pequeña escala y continuar la producción de todos los artículos elaborados por la mano de obra local, principalmente con los materiales disponibles en el lugar y para el consumo local.

34) En esta forma se podrá mantener en la India un gran acervo de producción en pequeña escala y familiar, mediante el empleo de energía barata y de herramientas e implementos modernos; esta industria debe ser, en consecuencia, muy eficiente y producir a costos tan bajos (al nivel nacional) como la producción fabril.

35) Por supuesto, también tenemos en perspectiva la firme y gran expansión de la producción fabril de bienes de consumo. En el borrador del Plan se han hecho las provisiones necesarias para aumentar los artículos elaborados en las fábricas, como la producción de azúcar, aceites vegetales, bicicletas, máquinas de coser, artefactos eléctricos, antibióticos, productos farmacéuticos, etc. También debiera fomentarse la

- producción de bienes manufacturados en las fábricas, para la exportación.
- 36) El problema de imponer cuotas de producción, es decir, topes de producción, se presenta sólo en el caso de las fábricas que compiten con las industrias familiar y en pequeña escala.
- 37) La estrategia básica está delineada. Creamos demanda a través de la expansión planeada de las industrias básicas y del sector social, esto es, servicios de salubridad, educación, etc. Hacemos frente a la demanda a través del incremento planeado de la producción de bienes de consumo, en forma preponderante en las industrias familiar y en pequeña escala, así como en las fábricas. A medida que aumentan la producción y el ingreso, desviamos una porción del incremento del ingreso hacia nuevas inversiones, nuevamente en forma planeada, para equilibrar la nueva demanda a través de nueva producción, y el proceso es continuo. Debemos tener cuidado de que pueda disponerse del volumen necesario de materias primas con la oportunidad debida y de que se tenga a la disposición el volumen necesario de bienes de consumo en el momento oportuno para poder hacer frente a la demanda.
- 38) Por ejemplo, al fijar alguna meta para la producción de acero, debemos recordar que debe disponerse de la provisión necesaria de mineral de fierro, carbón o combustibles y de otras materias primas, además del número suficiente de trabajadores y personal técnico; debemos planear también el correspondiente incremento en los servicios de transportes para llevar las materias primas a las plantas siderúrgicas. Tienen que tomarse algunas providencias similares para fijar otras metas de producción de bienes así como de diferentes servicios y tomar en cuenta el hecho de que los diferentes sectores de la economía están entrelazados a través de un conjunto de relaciones interindustriales. Debemos preocuparnos porque el conjunto de metas sea consistente internamente; es decir, que ninguna meta aislada de producción esté en desacuerdo con las otras.
- 39) Es necesario examinar el sistema de balances, tanto físicos como financieros, en relación con el plan en su conjunto. Esto es de decisiva importancia. Si existe algún desequilibrio se presentarán estrangulamientos y demoras que frenarán continuamente la producción.
- 40) Hasta aquí los aspectos económicos y técnicos de la planeación. Consideraré ahora brevemente los aspectos sociales. En el borrador del Plan hemos adoptado una meta de crecimiento del ingreso nacional de 5 % al año y una oferta de mano de obra equivalente a 11 millones de empleos. Las nuevas inversiones en construcción, expansión de la producción industrial familiar y en pequeña escala, en salubridad, educación, etc., se traducirán en mayor ocupación de los sectores pobres de la población y reducirán las desigualdades en la distribución del ingreso.

41) También hemos sugerido que las diversas tasas que gravan diferentes mercancías se apliquen en parte para mantener las paridades de precios y obtener los recursos financieros, y en parte para aumentar el precio de los bienes y servicios suntuarios, lo que también conduce a superar las dificultades en el nivel de vida. En lo personal, estoy a favor de los impuestos que gravan el gasto, las utilidades provenientes del capital y la riqueza como tal; los impuestos pueden utilizarse efectivamente para recolectar los recursos necesarios, para promover el desarrollo nacional y también para reducir las desigualdades existentes.

42) Para mantenerse dentro de la meta del "patrón socialista de la comunidad", se sugiere que las industrias básicas se inicien y desarrollen principalmente dentro del sector público; esto es, como empresas gubernamentales. A medida que aumenta el ritmo del desarrollo, el gobierno necesita de mayores recursos que sólo pueden obtenerse a través de empréstitos, o de las utilidades de las empresas del Estado. Con el propósito de asegurar mayores utilidades es necesario que el gobierno amplíe las empresas públicas para que el sector público se desarrolle con mayor rapidez que las empresas fabriles privadas. Con el tiempo, es necesario que el mayor número de empresas que trabajan en gran escala pasen a formar parte del sector público; las unidades de tamaño medio deben funcionar como cooperativas y la producción en pequeña escala debe tomar la forma de empresas familiares. Esta política estaría de acuerdo con la decisión del Parlamento y con la política anunciada por el Primer Ministro.

43) Es necesario que en una economía planeada las fábricas organizadas de la iniciativa privada se conformen en general de acuerdo con el plan global de producción e inversión. Dentro de esta estructura, aquéllas tendrían el más completo campo de producción y un mercado seguro, originado en la expansión de la economía, al mismo tiempo que recibirían la ayuda y respaldo del gobierno.

44) Consideraré ahora brevemente el problema de la reforma agraria. La mayoría de los estados han adquirido legalmente de los terratenientes las grandes tenencias de tierras; pero todavía no se ha formulado un esquema definido para su redistribución. Algunos sugieren que debe fijarse un tope al tamaño de las pertenencias, en función de las condiciones locales; y que la tierra en exceso del tope debe distribuirse entre los campesinos. No está claro que semejante redistribución deba necesariamente conducir al incremento de la productividad; es probable que los sectores más pobres no obtengan grandes beneficios. A pesar de todo, sería conveniente que las tierras se redistribuyeran en este año (1958), por los beneficios sociales y políticos que se derivarían.

45) Sin embargo, si la redistribución no es posible de inmediato, se

debe preparar al país, tanto psicológica como tecnológicamente, para que se consoliden las tenencias bajo la forma de propiedad comunal de los pueblos. El éxito depende mucho del movimiento de los *bhოდan* de Acharya Bhave, que es partidario del cultivo comunal. Este movimiento debe fortalecerse en todo lo posible.

46) Cuando se haya obtenido algún progreso en la industrialización y superado la desocupación, deben darse los pasos necesarios para consolidar las tenencias en operación. El objetivo importante es el cultivo y operación comunal. La distribución de las utilidades puede arreglarse en la forma más conveniente.

47) La introducción de la producción agrícola mecanizada en gran escala debe esperar hasta que podamos producir la maquinaria requerida en la escala adecuada. Por algún tiempo, quizá por 10 o 15 años más, seguiremos dependiendo exclusivamente de los proyectos de riego, de mejores semillas, más fertilizantes, etc., para obtener un volumen mayor de producción agrícola.

48) La planeación debe ser flexible y continua. Es necesario disponer de una estructura general para cinco años y preparar planes anuales detallados. Las metas, los proyectos y las políticas deben fijarse y reformularse continuamente a la luz de la nueva experiencia. También debemos tener siempre a la vista el crecimiento de la economía durante un largo período de 10, 15 o 20 años, en tal forma que se asegure el equilibrio entre los objetivos a corto y largo plazo.

49) He tocado brevemente algunos de los enfoques del Segundo Plan Quinquenal. Este tipo de planeación requiere de un gran caudal de análisis y de estudio en los niveles físico, científico y técnico. Necesita de un número muy grande de personal técnico, de ingenieros, tecnólogos, científicos, doctores, maestros y trabajadores profesionales, tanto para la preparación del plan como para llevarlo a cabo. Existe también la continua y urgente necesidad de investigación científica y tecnológica, orientada para resolver las necesidades de la planeación nacional, lo que significa un desafío a todos los hombres de ciencia.

50) En la formulación del enfoque anterior hemos tratado de presentar las recomendaciones que serían practicables en las condiciones de la India. Siempre hemos tenido a la vista nuestras tradiciones culturales y las condiciones sociales y políticas que imperan actualmente en la India y no hemos tratado de imitar ciegamente los métodos adoptados en otros países, aunque naturalmente hemos aprendido mucho de su experiencia. Creemos que este enfoque es básicamente para la India y que se adapta a sus propias necesidades.

51) El éxito del enfoque depende completamente de la eficiencia de las empresas públicas, las que deben establecerse en número creciente en el futuro. En el presente sistema de administración gubernamental

existe todavía una gran demora e ineficiencia debido a la excesiva centralización, especialmente en los aspectos financieros. El sistema actual depende del apego a reglas rígidas que frenan la iniciativa. Esto debe modificarse.

52) Deben darse a los empleados del gobierno mayores responsabilidades para que tomen sus propias decisiones; la competencia de cada uno debe juzgarse por los resultados; en el caso de las empresas públicas a través de su capacidad para producir los bienes necesarios. En consecuencia, los procedimientos administrativos y financieros deben revisarse.

53) Finalmente, también debe incluirse en la lista y en todos los niveles la cooperación del pueblo. Nos hemos estado quedando rezagados en el camino del progreso material y ahora tenemos que correr. Seamos diligentes dando los pasos necesarios y no vacilemos en nuestro camino.