

LA EMERGENCIA ECONÓMICA DE LA INDIA: LIBERALIZACIÓN Y LÍMITES
AL CRECIMIENTO

Este artículo ha sido elaborado por José Manuel Montero, de la Dirección General Adjunta de Asuntos Internacionales¹.

Introducción

Durante los últimos 25 años se han producido grandes transformaciones en la economía india. Considerada durante años la economía no socialista más regulada, la India ha atravesado por un proceso de desregulación y liberalización muy intenso, aunque el sector público aún tiene un considerable peso económico y quedan pendientes reformas estructurales de calado. Fruto de estas transformaciones, la India ha experimentado un importante despegue económico que le ha permitido elevar sustancialmente sus tasas de crecimiento, multiplicar por cinco su PIB per cápita en veinte años, aumentar su peso en la economía mundial hasta un 6% en paridad de poder de compra (frente al 15,4% de China) y lograr avances sustanciales en los indicadores de bienestar —salud, educación, pobreza, etc—. No obstante, cuando se ponen estos resultados en un contexto regional, los avances en términos de crecimiento y de bienestar han sido más modestos que los alcanzados por algunos de sus vecinos asiáticos, notablemente China.

La India posee, en todo caso, un enorme potencial económico, como atestiguan una ingente fuerza laboral, una estructura demográfica favorable y el dinamismo de algunas ramas de actividad muy competitivas. Sin embargo, solo a través de la superación de ciertas restricciones al crecimiento, relacionadas con el excesivo peso económico del sector público y su inusual patrón de especialización productiva, podrá mantener tasas de expansión del PIB similares a las actuales —cerca del 9%—, absorber a los 13 millones de personas que anualmente accederán al mercado laboral durante las próximas cuatro décadas, realizar una transición estructural hacia una economía desarrollada de un modo no traumático y mejorar las condiciones de vida de la población.

En este artículo se revisan los principales elementos del proceso de reformas de las dos últimas décadas, se describen los resultados obtenidos en términos de crecimiento y bienestar y se analizan los cambios en la estructura productiva y en la apertura externa. Asimismo, se revisan las principales limitaciones actuales al crecimiento económico, por sus potenciales implicaciones hacia el futuro, haciendo hincapié en el papel del Estado y en el modelo de crecimiento, sesgado hacia el sector terciario.

El proceso de reformas en la India

EL CAMBIO DE ACTITUD A FAVOR DE LA EMPRESA PRIVADA

Tras su independencia en 1947, la India se embarcó en un proceso de industrialización mediante un sistema de planificación centralizada. En 1951 se introdujo el sistema de licencias industriales —conocido como «licencias *raj*»—, que se convirtieron en el mecanismo de asignación de las metas de producción fijadas en planes quinquenales, con los cuales se pretendía promover el desarrollo económico y acelerar la industrialización, así como reducir las disparidades regionales en renta y riqueza. Las licencias *raj* se complementaron con licencias de importación, controles de capitales y de precios, y una asignación dirigida del crédito, de tal forma que el funcionamiento del sistema económico fuera coherente con la estrategia de planificación. Otras medidas que posteriormente tendrían relevancia a la hora de configurar algunos de los rasgos básicos del modelo de crecimiento indio fueron la concesión de privilegios a las empresas de pequeño y mediano tamaño en los sectores manufactureros intensivos en mano de obra y en la producción de determinados bienes, el establecimiento de unas leyes laborales que otorgaban una elevada protección a los trabajadores y unas políticas educativas orientadas principalmente a la educación universitaria.

1. El autor agradece los comentarios y sugerencias de Enrique Alberola y de Sonsoles Gallego, así como el apoyo técnico de Enrique Martínez.

Este modelo de desarrollo generó unas tasas de crecimiento del PIB del 3,7% entre 1950 y 1980, que se tradujeron en incrementos de la renta per cápita modestos, en torno al 1,7% anual. En 1980, con la llegada al poder de Indira Ghandi, se produjo un importante cambio de enfoque en la concepción de la política económica, más favorable a la iniciativa privada, como ilustran Rodrik y Subramanian (2005). Este cambio de actitud se tradujo en una serie de medidas de liberalización interna, como la desregulación parcial de los sistemas de licencias industriales, realizada de forma progresiva e irregular, y la introducción de cierta flexibilidad cambiaria, que tuvieron un fuerte impacto sobre el crecimiento. A ello contribuyeron la fortaleza de las instituciones, la protección de los derechos de propiedad y la existencia de una amplia base industrial, forjada en la etapa de industrialización previa. No se produjeron, sin embargo, grandes avances en las áreas de liberalización comercial y financiera, mercado laboral y empresas públicas [Joshi y Little (1994)].

EL PROCESO DE LIBERALIZACIÓN Y APERTURA

La segunda etapa clave para la transformación del modelo de crecimiento de la India se produjo tras la crisis financiera de 1991, que desencadenó un proceso de reformas estructurales tendentes a eliminar las barreras al funcionamiento de los mercados mediante la liberalización económica y la apertura comercial [Ahluwalia (2002)]. En el ámbito de la política industrial, se dismantelaron completamente los sistemas de controles y licencias industriales, y se reforzaron las leyes de defensa de la competencia. En el ámbito de la política comercial, las licencias de importación fueron abolidas para los bienes intermedios y de capital, manteniéndose durante cierto tiempo para los bienes de consumo. Los aranceles se redujeron lentamente —el arancel medio ponderado pasó del 72,5% en 1991-1992 al 17% en 2002-2003—. Aun así, hoy siguen siendo de los más elevados de las economías en desarrollo, si bien hay un compromiso reciente para reducirlos a los niveles de ASEAN (9%) a final de la década. Asimismo, se simplificaron los procedimientos para las licencias de inversión extranjera directa y se permitió una amplia participación foránea en la mayor parte de la industria, con las excepciones de la banca, seguros, telecomunicaciones y líneas aéreas, donde persisten numerosas trabas a la inversión extranjera.

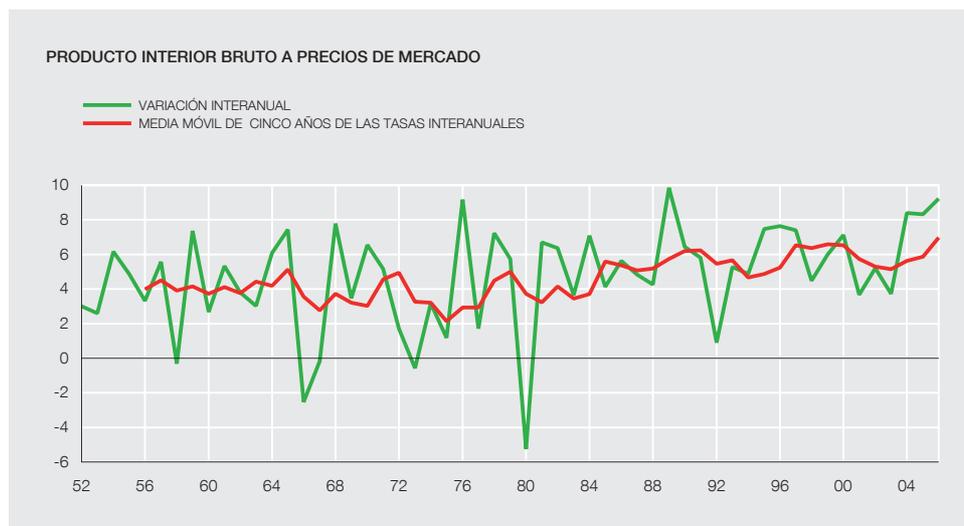
En el ámbito financiero, se eliminaron los controles sobre los tipos de interés y el requerimiento de aprobación por parte del banco central de los préstamos de grandes cuantías, se mejoró la supervisión bancaria, se endurecieron los requisitos de solvencia y se promovió la competencia, mediante una cierta apertura a los bancos privados y a la banca extranjera. También se produjeron ciertos avances en el ámbito de las privatizaciones, aunque el Estado aún posee porcentajes significativos del capital de numerosas empresas, en particular en el sector financiero.

A pesar del notable esfuerzo reformador de la década de los noventa, siguieron sin producirse reformas importantes en una serie de áreas. Entre estas destacan el mercado laboral, el sector agrícola, los denominados sectores estratégicos (defensa, energía nuclear y transporte ferroviario) y algunas ramas reservadas a la producción minorista, debido, principalmente, a la presencia —y peso social— de sindicatos de partido.

¿Cuál ha sido el impacto del proceso de reformas?

EXPANSIÓN ECONÓMICA Y AVANCES EN BIENESTAR

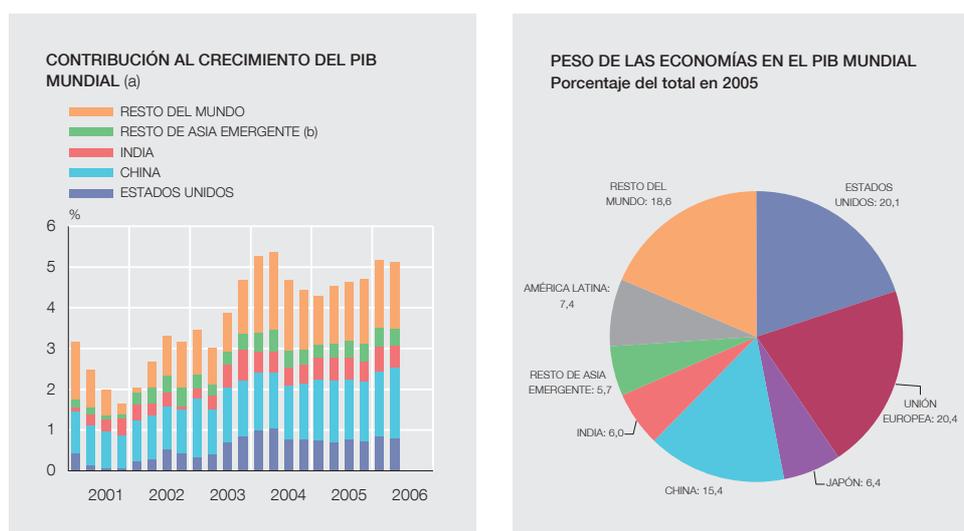
Como resultado del proceso de reformas, el crecimiento del PIB se elevó hasta el 5,6% en 1980-1990. Posteriormente, tras la crisis financiera y el renovado impulso a la liberalización, la expansión del producto repuntó hasta casi el 6% en 1992-2002 y ha crecido por encima del 8%, en promedio, en los últimos años, alcanzando en 2006 una tasa de crecimiento histórica, del 9% (véase gráfico 1). En consecuencia, la India ha alcanzado una producción de 3,6 billones de dólares en paridad de poder de compra en 2005 —tres veces más que España—, situándose como cuarta economía mundial, con un peso del 6% del PIB mundial, por detrás de Estados Unidos (20,1%), China (15,4%) y Japón (6,4%), y aportando en



FUENTE: Central Statistical Organization.

INDIA Y PIB MUNDIAL

GRÁFICO 2

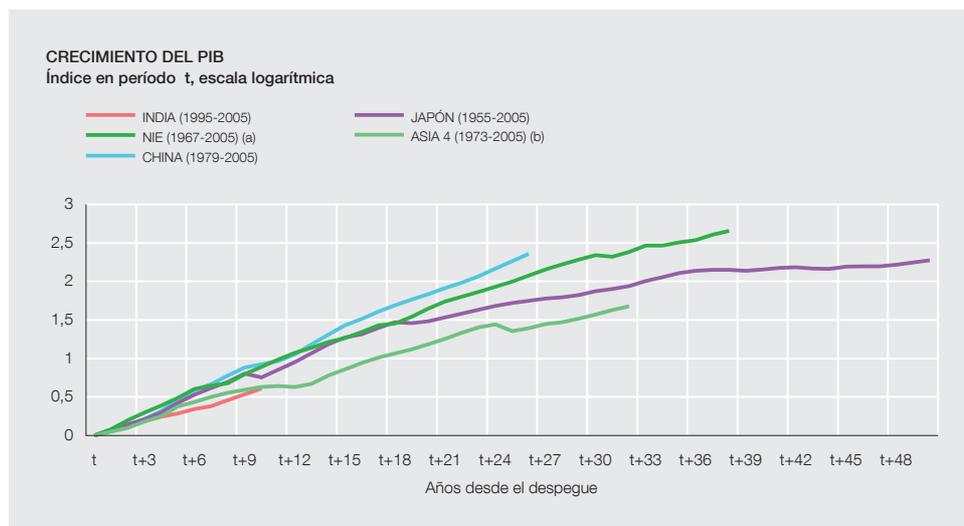


FUENTES: Estadísticas nacionales y FMI.

- a. Contribución, en puntos porcentuales, a la variación interanual del PIB mundial, calculado a partir de los datos obtenidos de 56 países, que representan el 91% del PIB mundial.
- b. Singapur, Malasia, Corea del Sur, Indonesia, Tailandia, Hong Kong, Taiwán y Filipinas.

torno a 0,5 puntos porcentuales (pp) de crecimiento al producto mundial de los últimos años (véase gráfico 2)². Uno de los efectos del impulso al crecimiento ha sido la mejoría de la mayoría de los indicadores de bienestar social. Así, la tasa de pobreza se redujo en cerca de 20 pp entre 1980 y 2000, hasta el 26,1%; la tasa de alfabetización aumentó en más de 20 puntos, hasta el 65%, mientras que la esperanza de vida al nacer pasó de 56 años en 1980 a 63,5 en 2004. Asimismo, la tasa de mortalidad infantil (para niños de 0 a 4 años) se redujo desde el 123‰ en 1990 al 85‰ en 2004, según datos del Banco Mundial. No obstante, un resultado preocupante de este proceso ha sido el aumento de la desigualdad

2. En dólares corrientes, el PIB se reduce a 772 mm de dólares y su posición se retrasa a la duodécima (en 2005), con un 1,7% del PIB mundial, tres veces menos que China, que ocupaba el cuarto puesto con un 5%.



FUENTE: FMI.

a. NIE: Taiwán, Corea del Sur, Singapur y Hong Kong.
 b. ASIA-4: Filipinas, Tailandia, Indonesia y Malasia.

de la distribución de la renta —que ya era elevada— desde inicios de los años noventa. Igualmente, hay que destacar las crecientes disparidades entre el ámbito rural y el urbano, y también dentro de este último y entre los estados del interior y los costeros [Deaton y Dréze (2002)].

Entre 1980 y 2000, la población creció a un ritmo algo superior al 2% anual, ralentizándose posteriormente hacia el 1,7%. De este modo, la población india pasó a sumar 1.100 millones de habitantes, cifra próxima a los 1.300 millones de China, a la que podría superar en población hacia mediados de siglo. A pesar de este crecimiento demográfico relativamente elevado, superior al del resto de los países de la región, el PIB per cápita registró notables avances, multiplicándose por cinco entre 1980 y 2000, hasta los 3.320 dólares en paridad de poder de compra, aunque medido en dólares corrientes el avance ha sido más modesto y tan solo se duplicó, alcanzando los 705 dólares. En cualquier caso, aún se sitúa dentro de los cincuenta países con ingresos per cápita más reducidos.

La fortaleza del crecimiento reciente, el tamaño de su economía y la creciente inserción en los flujos comerciales globales han atraído la atención de los analistas e instituciones económicas y propiciado numerosas comparaciones con China y el resto de Asia emergente. Sin embargo, en una perspectiva regional más amplia, se observa que el crecimiento de la economía india es aún inferior al de otros países asiáticos en similares fases de despegue económico, como se observa en el gráfico 3, y que el ritmo de progreso de los indicadores de bienestar social también ha sido notablemente inferior.

CAMBIOS EN LA ESTRUCTURA PRODUCTIVA

India ha seguido una senda de desarrollo bastante idiosincrásica, sobre todo en comparación con sus vecinos asiáticos, determinada por la naturaleza de las políticas adoptadas tras su independencia. En relación con otros países en vías de desarrollo, el énfasis hindú en la educación universitaria, combinado con una variedad de distorsiones económicas, redundó en la especialización en sectores manufactureros más intensivos en cualificación [Kochhar et al. (2006)]. Además, el fomento de la producción de bienes de capital, especial-

ESTRUCTURA SECTORIAL DEL PIB
Porcentaje sobre el total

CUADRO 1

	1980	1990	2003
Agricultura	39,7	31,0	22,0
Industria	23,7	28,0	27,0
Servicios	36,6	41,0	51,0

FUENTE: Mukherji (2006).

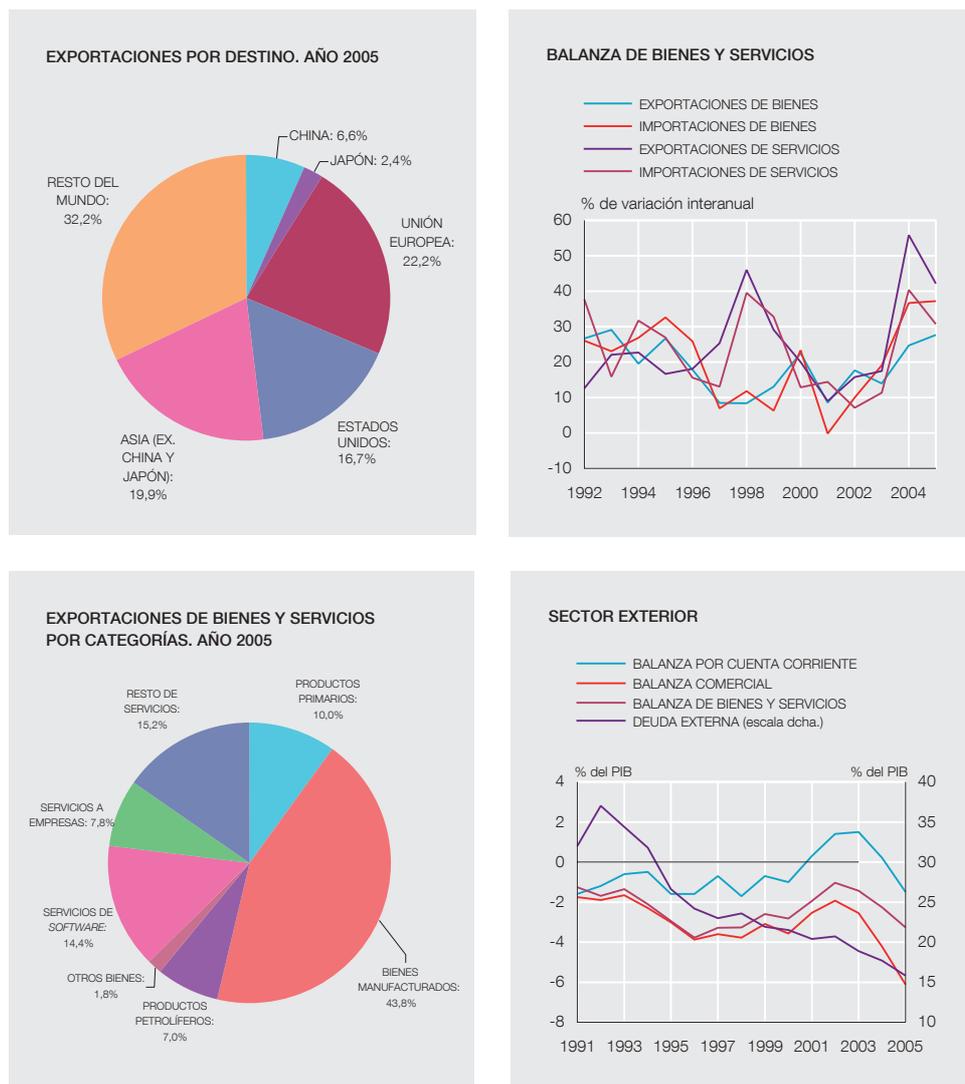
mente mediante la participación del sector público, implicó que la India tuviera una mayor presencia en industrias de gran escala —aunque algunas restricciones regulatorias determinaron un tamaño medio reducido—. Finalmente, un mercado laboral extremadamente rígido contribuyó a limitar el desarrollo de las manufacturas intensivas en factor trabajo, el patrón usual de los países pobres populosos. En estas circunstancias, a inicios de los años ochenta, la India desarrolló una base industrial relativamente diversificada para su grado de desarrollo, pero poco eficiente; llama la atención, además, que el peso del sector servicios fuese menor al que hubiera sugerido su nivel de renta en este período [Kochhar et al. (2006)].

El proceso de reformas iniciado durante la década de los ochenta, junto con la creciente descentralización política y económica, se tradujo en una profunda transformación de la estructura económica; destacó, en particular, el despegue del sector servicios, especialmente en sectores intensivos en cualificación, como las telecomunicaciones o el comercio electrónico entre empresas. Este despegue se produjo a costa de la industria, que no ha ganado peso relativo frente al sector servicios a medida que se trasvasaban recursos desde la agricultura hacia el resto de la economía, como se puede apreciar en el cuadro 1. La importancia del sector servicios como motor económico queda reflejada en que ha contribuido a explicar más de la mitad del crecimiento en los años noventa y ayudó decisivamente a reducir la dependencia del ciclo económico del efecto de los monzones [Mukherji (2006)].

CRECIENTE APERTURA EXTERNA
Apertura comercial

El proceso de apertura de los años noventa redundó en un incremento notable de los flujos comerciales indios. Así, la suma de exportaciones e importaciones de bienes y servicios se multiplicó por un factor próximo a siete entre 1990 y 2005, hasta cerca de 280 mm de dólares. En porcentaje del PIB, esta medida de la apertura comercial se triplicó desde el 15,7% hasta el 45% del PIB, aunque todavía está lejos de los niveles del resto de la región (64% en China, 69% en Corea del Sur o 132% en Tailandia). La Unión Europea y Estados Unidos son sus principales socios comerciales, mientras que Japón y China, las dos primeras economías del área, tan solo suponen un 9% de las exportaciones indias, sumando el resto de la región un 20% (véase el panel superior izquierdo del gráfico 4).

Una característica fundamental del proceso de apertura está relacionada con la singular transformación estructural de la economía hindú y es el hecho de que las exportaciones de servicios han crecido a ritmos más elevados que las de bienes (véase el panel superior derecho del gráfico 4). Esto se ha traducido en el descenso de la ratio de exportaciones de bienes sobre las exportaciones totales de bienes y servicios, que pasó del 81% en 1993 al 64,7% en 2005. El desarrollo de una masa crítica de capital humano, junto con los avances globales de la última década en las tecnologías de la información, posibilitó la inserción de la India en la cadena productiva mundial a través del sector terciario, con la eclosión de las exportaciones de servicios de contabilidad, postventa o, incluso, I+D (véase el panel inferior izquierdo del gráfico 4).

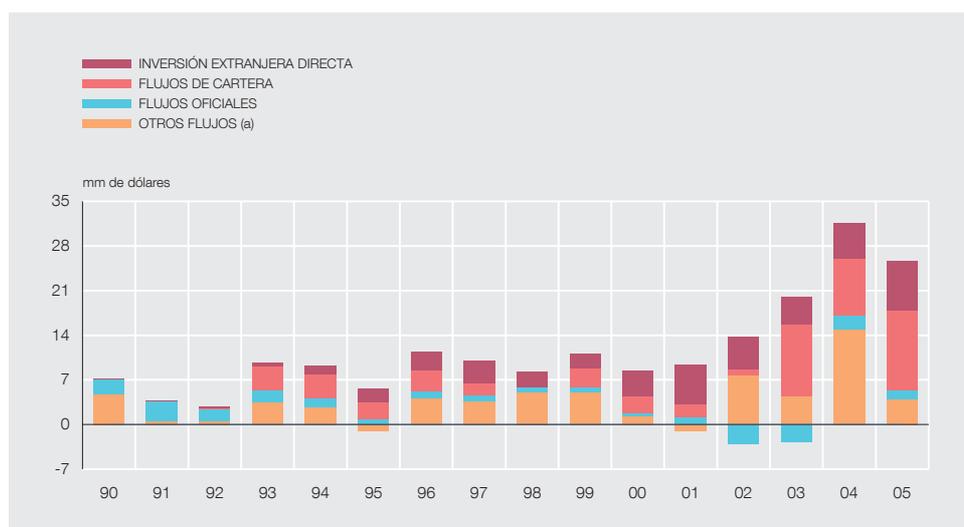


FUENTES: FMI, Datastream y Reserve Bank of India.

Este proceso de integración comercial, sesgado hacia los servicios y en el que las manufacturas desempeñan un papel tan secundario, es atípico para un país con el grado de desarrollo de la India y constituye el rasgo característico más acusado de la evolución de la economía hindú en la última década. Este hecho queda muy bien ilustrado en el panel inferior derecho del gráfico 4, donde se puede apreciar una creciente divergencia entre el déficit comercial y el déficit de la balanza de bienes y servicios a partir de mediados de los noventa. El superávit de la balanza de servicios permitió a la economía india registrar moderados déficits por cuenta corriente, entre el 1% y el 2% del PIB (véase gráfico 4). En consecuencia, el stock acumulado de deuda externa, que se sitúa en unos 150 mm de dólares, alrededor del 19% del PIB, se mantiene dentro de unas proporciones razonables, particularmente si se compara con el nivel de reservas internacionales, que se ubica en cerca de 160 mm de dólares.

Apertura financiera

Los flujos de capitales, que partían de cifras muy reducidas, han crecido sustancialmente en los últimos años, triplicándose hasta niveles alrededor de 25 mm de dólares anuales (véase gráfico 5). Los flujos dominantes son los asociados con el endeudamiento —sobre todo, préstamos bancarios y, en menor medida, crédito comercial— y con los flujos de cartera, que se



FUENTE: Reserve Bank of India.

a. Incluye préstamos bancarios, depósitos de no residentes y otros flujos financieros.

están convirtiendo en una fuente de financiación muy importante y suponen entre un tercio y la mitad de los flujos totales. Esta composición de los flujos ha suscitado cierta preocupación entre las autoridades, debido a su elevada volatilidad. Sin embargo, el elevado *stock* de reservas internacionales y la existencia de controles de capitales han ayudado a mitigar esta potencial vulnerabilidad.

La inversión extranjera directa en la India es relativamente reducida (en torno al 1% del PIB), lo que probablemente se explica por la conjunción de controles de capitales relativamente restrictivos e impedimentos de carácter estructural, relacionados con la dificultad para hacer negocios. Los flujos de inversión extranjera directa apenas suponen un 5% del total de la inversión y no están tan estrechamente ligados con el sector exportador como en el caso de otras economías asiáticas [Mukherji (2006)]. Por ejemplo, Naciones Unidas estima que los flujos de inversión directa hacia la India fueron en 2005 de 6,6 mm de dólares, frente a los 72,4 mm de China, en tanto que el *stock* acumulado de estos flujos alcanzó apenas 45 mm de dólares, menos de un 15% del *stock* acumulado en China. Finalmente, otra característica que merece la pena destacar es la reciente vocación inversora de la India en el exterior, liderada por sus principales empresas, como muestra el que en 2006 los flujos de IED en el exterior puedan sobrepasar los internos³. Este fenómeno es atípico para una economía en la fase de desarrollo de la India, pero también se está dando en la actual coyuntura global en otros países emergentes, como China o Brasil.

Principales factores condicionantes del desarrollo económico indio

Aunque indudablemente la India posee un gran potencial económico, todavía persiste una serie de impedimentos estructurales que dificultan la sostenibilidad de tasas de crecimiento como las registradas en los últimos años.

La restricción fundamental al crecimiento hindú se deriva del excesivo e ineficiente papel del Estado en la economía. Este papel constituye una reminiscencia del modelo de desarrollo adoptado

3. En los tres primeros trimestres de 2006, las empresas indias invirtieron 7,2 mm de dólares en adquisiciones de empresas foráneas (en diversos sectores, como *software*, textil, componentes de automóviles, química y acero), a los cuales se sumarán entre 8 mm y 9 mm más por la compra de la acerera anglo-holandesa Corus por parte de Tata Steel.

tras la independencia. A pesar de los procesos de reforma y liberalización, el Estado sigue estando muy presente en todas las esferas de la economía, adoptando una actitud protectora de fuertes intereses creados en muchos ámbitos, lo que sigue lastrando el crecimiento potencial de la economía. Una de las dimensiones donde es más patente el intervencionismo estatal es su involucración directa en la actividad económica, a través de empresas estatales que operan en numerosos sectores de la economía (banca, energía, transporte, etc.). Otro ámbito es el de la regulación, cuyo peso se hace palpable en el mercado laboral —cuya legislación se encuentra entre las más complejas y restrictivas del mundo—, en las ramas productivas asociadas a sectores minoristas o con alto grado de corporativismo y en el sector externo, sometido a numerosos controles de capitales, en particular la inversión extranjera directa. También destaca el papel distorsionador de la actuación del Estado sobre las áreas y sectores que han sido identificados como potenciales limitadores del crecimiento económico y que se analizan en esta sección: la insuficiencia y escasa calidad de las infraestructuras, la fragilidad de las finanzas públicas y la ineficiencia del sistema financiero. Por último, se evalúan las potenciales limitaciones que la singular estructura productiva y exportadora puede llegar a tener sobre la continuidad del crecimiento.

La elección de estos factores como foco del análisis obedece a la necesidad de ser selectivos con las reformas que se han de abordar, debido a las restricciones que las consideraciones sociales y políticas imponen sobre la acción de la política económica. En consecuencia, se estudian aquellas distorsiones cuya mitigación tendría un mayor impacto económico favorable, en línea con la metodología y propuestas de Hausmann, Rodrik y Velasco (2005). La prioridad genérica de aligerar la presencia e interferencia del Estado en la economía se traduce en medidas específicas para cada sector, que se mencionan en cada epígrafe.

DEFICIENCIAS DE INFRAESTRUCTURAS

La principal restricción al crecimiento indio es el desarrollo de las infraestructuras físicas, limitado por la escasez de recursos presupuestarios y por las deficiencias del marco regulatorio, en un contexto en el que el fuerte crecimiento de la actividad económica experimentado en los últimos años ha resultado en un sustancial aumento de la demanda de infraestructuras y servicios públicos. La India solo gasta un 3,5% del PIB en la construcción de infraestructuras, en torno a un tercio del nivel de China. El Ministerio de Finanzas estima que se necesitan unos 269 mm de dólares durante los próximos cinco años para financiar los proyectos de inversión necesarios para impulsar el crecimiento por encima del 8% de modo sostenido. Ello supondría incrementar la inversión pública siete puntos por encima del 6% del PIB que Buitter y Patel (2006) estiman en los últimos años. En este sentido, se han identificado siete áreas prioritarias: el sector eléctrico, petróleo y gas, carreteras, telecomunicaciones, aviación civil y aeropuertos, carbón y puertos.

Probablemente, el mayor obstáculo para el crecimiento, dentro del ámbito de las infraestructuras, es la provisión de electricidad. La calidad del suministro es reducida, con frecuentes pérdidas físicas y robos en la red (en torno al 25% de la energía generada). Además, el sistema tarifario es muy deficiente —solo permite recuperar un 68% del coste de provisión de la electricidad—, lo que genera elevados déficits a las empresas, que imposibilitan las nuevas inversiones en ampliación de la capacidad y mejora del servicio, además de desincentivar la inversión privada. La insolvencia de los monopolios estatales de la distribución, la incertidumbre regulatoria y las dudas sobre la independencia de los entes reguladores a nivel estatal —encargados de fijar las tarifas—⁴ también contribuyen al desincentivo de la inversión en este

4. Como consecuencia, un 61% de las empresas manufactureras indias emplea sus propios generadores de electricidad, frente al 27% de China o el 17% de Brasil, lo que eleva sus costes de producción y les resta competitividad, puesto que el coste de la electricidad de uso industrial es de alrededor de 8 céntimos por Kwh, comparado con unos 5 céntimos de media en Estados Unidos, Corea del Sur y Taiwán, o unos 3 céntimos en China [Banco Mundial (2004)].

sector. En cuanto a otras carencias relevantes, en primer lugar, aunque la red de carreteras es extensa (tres millones de kilómetros), es muy deficiente en calidad, por su reducida capacidad (tan solo un 2% de la red son autopistas) y pobre mantenimiento. Otro ejemplo es el de los puertos, donde, a pesar de que en los últimos años ha aumentado rápidamente el volumen de transporte y se ha reducido el tiempo de carga y descarga, persiste una ineficiente gestión del sistema de aduanas, lo que se traduce en unos costes elevados⁵. Por otra parte, aunque la India posee la red ferroviaria más extensa del mundo, con más de 63.000 km, la inversión es insuficiente y el sistema tarifario deficiente —el tráfico de pasajeros está fuertemente subsidiado por el tráfico de mercancías—, lo que desvía el transporte de mercancías hacia las carreteras, contribuyendo a su congestión. Por último, aunque el sector de las telecomunicaciones ha experimentado importantes cambios en los últimos años, alentado por las reformas que permitieron introducir una mayor competencia en este sector, todavía se está lejos de los avances logrados por algunos de sus vecinos asiáticos⁶.

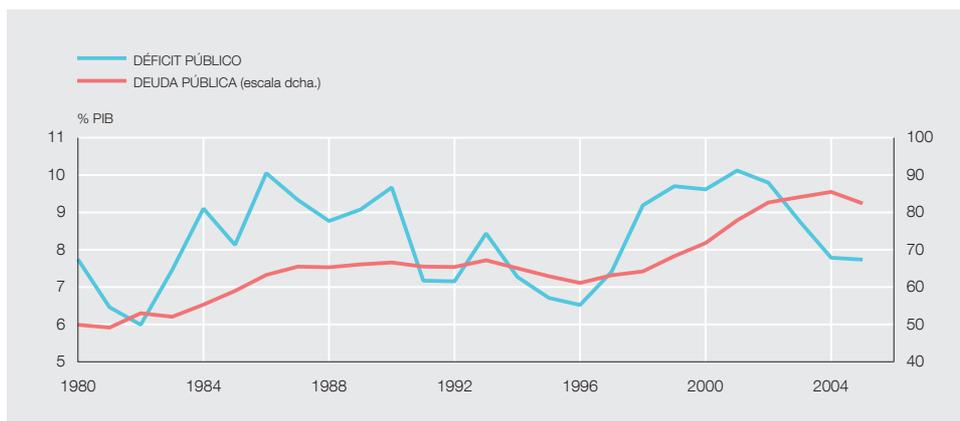
El gobierno central está abordando una serie de medidas para mitigar las carencias de infraestructuras, incentivando una mayor participación del sector privado y de la inversión extranjera en su desarrollo, en particular en sectores como la energía, los puertos y los aeropuertos. También hay planes para mejorar el sistema tarifario de la electricidad y los ferrocarriles, y, en el ámbito del transporte por carretera, está próximo a culminarse un proyecto para convertir 13.000 km de carreteras en autopistas en los principales corredores del país.

EL PROBLEMA FISCAL

La elevada cuantía tanto del déficit fiscal —decreciente, pero aún en el entorno del 7% del PIB en 2006— como de la deuda pública —superior al 80% (véase gráfico 6)— genera unas ingentes necesidades de financiación, cuya cobertura absorbe un importante volumen de recursos financieros. Además del riesgo que esta situación supone para la estabilidad macroeconómica futura de la India, dificulta, en el corto plazo, la financiación de la inversión privada, pues detrae recursos de un sistema financiero poco desarrollado. Como consecuencia de ello, el sector público tiene recursos insuficientes para proporcionar servicios públicos básicos, como educación y sanidad, ya que el gasto público está sesgado hacia partidas con una reducida contribución a la capacidad de crecimiento del país, como el pago de los intereses de la deuda pública, que absorbe algo más de un tercio de los ingresos fiscales, o la remuneración de los funcionarios públicos, cuya plantilla está sobredimensionada, según algunas estimaciones, en hasta un 30% [Ahluwalia (2002)]. Además, el sistema de subsidios es muy costoso —el FMI (2005) estima un coste de más de un 1,5% del PIB en subsidios a las pequeñas empresas, exportaciones, regiones subdesarrolladas, vivienda y agricultura— y está mal dirigido, puesto que no beneficia a los más desfavorecidos.

Por el lado de los ingresos, el sistema impositivo se caracteriza por ser muy distorsionante. Los tipos marginales de la imposición directa, tanto en renta como en sociedades, son relativamente elevados, en tanto que la imposición indirecta consta de numerosos impuestos en cascada que varían entre estados. En ambos casos, además, las bases impositivas son muy estrechas, por la existencia de numerosas exenciones —a algunos sectores y regiones específicas— y, en el caso de la imposición directa, de umbrales de renta demasiado elevados. Adicionalmente, las tarifas de los servicios públicos son excesivamente generosas y no contribuyen a la cobertura de sus costes. Existe cierto margen de incremento de la recaudación tributaria mediante la mejora de la administración fiscal, ya que la productividad impositiva

5. A modo ilustrativo, un envío idéntico de textiles a Estados Unidos desde la India cuesta, en media, un 35% más que desde China. 6. Así, aunque la tasa de teledensidad —número de líneas de teléfono por cada 100 habitantes— se multiplicó por diez entre 1991 y 2003, aún se encuentra en el 6,6%, lejos del 42% de China, y el número de usuarios de Internet es del 32,4 %, frente a los 72,5 % de China.



FUENTES: Gobierno de la India y FMI.

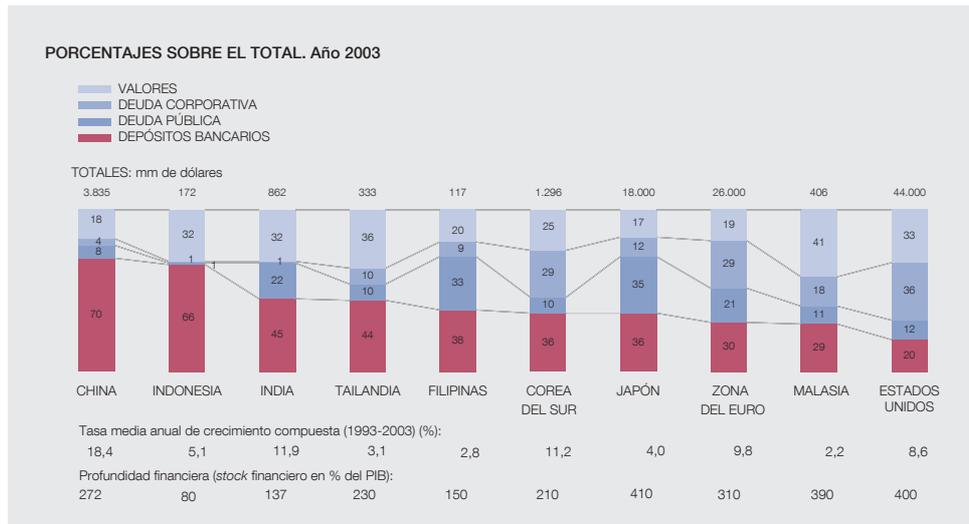
—medida como el cociente entre la recaudación efectiva y la teórica, que se derivaría de multiplicar la base imponible por el tipo impositivo— es una de las más bajas de las economías en desarrollo.

Las autoridades indias, conscientes de estos problemas, han elaborado una estrategia fiscal a medio plazo que descansa sobre dos pilares: la ley de responsabilidad fiscal y un pacto fiscal con los estados. La ley de responsabilidad fiscal, aprobada en agosto de 2003, requiere, entre otras medidas, recortar el déficit del gobierno central hasta el 3% del PIB en el año fiscal 2008-2009, con recortes anuales de al menos 0,3 puntos del PIB. Por otra parte, puesto que los estados indios son muy autónomos —realizan más de la mitad del gasto público y su déficit supone la mitad del déficit agregado—, el gobierno central les ofreció un programa de reestructuración y alivio de la deuda, una mayor participación en los ingresos fiscales y mayores subvenciones, a cambio de la adopción de leyes de responsabilidad fiscal con características similares a la anterior, en las cuales, además, se fijaban unos límites más estrictos de endeudamiento. Con este marco el gobierno persigue eliminar el déficit primario de las administraciones públicas en los dos próximos años y reducir el déficit público total hasta el 3% del PIB a finales de la década. Sin embargo, existe cierto consenso en que esta estrategia podría resultar insuficiente para lograr el triple objetivo de sanear las finanzas públicas, reducir las diversas distorsiones fiscales y cubrir las necesidades de inversión en infraestructuras, educación o sanidad, por lo que el gobierno hindú podría tener que afrontar reformas adicionales, como la adopción de un impuesto sobre el valor añadido, que ya ha sido considerada por las autoridades.

En contraste con la frágil situación fiscal, en el área de la política monetaria se han producido notables avances en el logro de la estabilidad de precios en los últimos años. Los precios han mostrado una clara tendencia descendente, manteniéndose en tasas de variación de un dígito —en el entorno del 5%—, salvo por un breve período a inicios de los años noventa, en el que la tasa de inflación superó el 10%. En el período más reciente, sin embargo, el banco central está teniendo problemas para mantener los precios dentro de su rango objetivo del 5%-5,5% —la tasa de inflación se ubicó en el 6,4% en febrero de 2007—, debido a la fortaleza de la demanda interna, al alza de los precios de los combustibles y de algunos alimentos y a la depreciación de la rupia.

EL SISTEMA FINANCIERO

Algunos de los parámetros financieros de la economía hindú se comparan favorablemente con los países en similar estado de desarrollo que la India. Con cerca de 900 mm de dólares,



FUENTES: Moody's y McKinsey Global Institute.

el *stock* de activos financieros —que incluye depósitos bancarios, acciones y títulos de deuda— supone en torno a un 130% del PIB, una cifra relativamente elevada en una comparación internacional, aunque no tanto en la perspectiva de Asia (véase gráfico 7). El sistema financiero indio presenta una composición más equilibrada entre la participación del sistema bancario y los distintos segmentos del mercado de capitales, si bien el mercado de renta fija privada se encuentra relativamente poco desarrollado —apenas un 1% del total de activos— (véase gráfico 7). La cifras de morosidad son relativamente bajas (véase cuadro 2), lo que podría indicar que la asignación de capital ha sido menos ineficiente que en otros países de la zona.

Sin embargo, a pesar del intenso proceso de reformas financieras de la década de los noventa, todavía existe una serie de impedimentos que han obstaculizado una mayor profundización financiera. En este sentido, los principales factores limitadores han sido el excesivo peso de la banca pública, que soporta una elevada proporción de crédito no determinado por criterios de mercado, la financiación privilegiada de los entes públicos y, en general, una menor eficiencia en la asignación general de los recursos, al no estar sometida a los incentivos del mercado. Las entidades estatales, que poseen un 78% de la cuota de mercado de depósitos bancarios, acumulan un importante retraso tecnológico, a pesar de los recientes esfuerzos de modernización. Por otra parte, el sistema bancario también adolece de una importante fragmentación, lo que limita su eficiencia y aumenta su vulnerabilidad: el índice Herfindahl de concentración es del 6,4%, frente a un 12% medio en las economías emergentes o un 16% en las desarrolladas [Moody's (2006)]. Existen 85 bancos comerciales y 169 bancos regionales rurales con más de 63.000 sucursales, el 70% de ellas en áreas rurales y semiurbanas [Moody's (2006)]. A pesar de esta extensa red, la confianza de la población en el sistema bancario es limitada, de ahí la preferencia por invertir en activos físicos y, en particular, en oro. Otra distorsión relacionada con la imbricación de intereses públicos y financieros es la propensión de la banca a invertir en títulos públicos, incluso por encima del mínimo legal del 25% de los depósitos, lo que ha podido repercutir en un menor crecimiento del crédito privado. Otros factores relevantes que impiden una intermediación financiera más eficiente son los elevados costes de intermediación y las prácticas deficientes de gobierno corporativo.

Finalmente, un último límite importante al desarrollo financiero lo constituyen las restricciones a la operativa de la banca extranjera, aunque estas han tendido a relajarse progresivamente

%	2005	2004	2003
China	8,6	13,2	17,8
Hong Kong	1,4	1,6	3,2
India	3,5	5,2	7,2
Indonesia	8,7	5,8	8,2
Corea del Sur	1,2	1,8	2,0
Malasia	9,6	11,5	8,9
Filipinas	9,0	12,9	14,7
Singapur	3,9	5,2	6,9
Taiwán	2,2	3,8	6,1
Tailandia	9,9	11,9	12,9

FUENTE: Moody's (2006).

en los últimos años. Así, desde febrero de 2005 la banca extranjera puede establecer filiales o convertir sucursales en filiales (con anterioridad solo podía establecer sucursales), mientras que el límite para la inversión extranjera en bancos privados se elevó del 49% al 74% del capital y se contempla la posibilidad de permitir superar el límite del 10% de derechos de voto. La penetración de la banca extranjera puede ser fundamental para aportar una mejor gestión del riesgo, nueva tecnología y más competencia, mejorando la asignación de los recursos.

UN PATRÓN DE DESARROLLO INUSUAL

Entre un 50% y un 60% de la población depende de las actividades agrícolas, y, además, se estima que 13 millones de personas entrarán cada año en el mercado laboral durante las próximas cuatro décadas. En vista del desafío demográfico y laboral al que la India tiene que hacer frente, dentro de la transición desde el ámbito rural al urbano que tradicionalmente caracteriza los procesos de desarrollo económico resulta de gran importancia la existencia de un sector industrial profundo, que pueda servir de puente entre el sector primario y el terciario en este proceso de transición.

Esta demanda contrasta con el actual patrón de especialización comercial, basado en la exportación de servicios generados por mano de obra cualificada y no particularmente intensivo en trabajo. Incluso con los posibles esfuerzos educativos que pudieran llevar a cabo las autoridades, es difícil pensar que el ritmo de incremento de este tipo de empleo pueda absorber el crecimiento de la mano de obra no cualificada. Además, este tipo de desequilibrio latente puede incrementar los problemas de pobreza y distribución, dando lugar a presiones migratorias internas hacia las regiones más dinámicas y a peticiones de políticas redistributivas, que tenderían a agravar la situación fiscal. En otras palabras, si bien la ventaja comparativa revelada de la India en el proceso de integración global ha sido en el sector servicios y en mano de obra relativamente cualificada, de cara al futuro es posible que la ventaja competitiva vaya basculando, en alguna medida, hacia sectores manufactureros de mano de obra poco cualificada y abundante, lo que supondrá transformaciones económicas de importancia.

El desarrollo de manufacturas intensivas en mano de obra requerirá la implementación de una serie de reformas que hagan atractiva la inversión privada en este sector, entre las que destacan la flexibilización del mercado laboral, la mejora de las infraestructuras y la desburocratización de los distintos procesos. Pero también será fundamental abordar la reforma del sector agrícola, que está sujeto a numerosas trabas, subvenciones y distorsiones internas, destacando por su escasa productividad. Existen, no obstante, dos obstáculos fundamentales para este proceso: por un lado, la presencia de diversos grupos de interés, en particular sindicatos

vinculados a partidos políticos, por su probable oposición a estas reformas; y, por el otro, incluso si se llevasen a cabo las reformas necesarias, habría que hacer frente, como señalan Kochhar et al. (2006), a la escasez de mandos intermedios y supervisores cualificados, debido a su elevada demanda por parte de los sectores más dinámicos de la economía, que ha generado, además, ciertas tensiones salariales en este grupo de trabajadores. Este tipo de cualificación gerencial es fundamental para el desarrollo de la agroindustria y las manufacturas y, por tanto, para reforzar la estructura de la economía en la dirección que se considera adecuada.

Conclusiones

Desde 1980, la India ha atravesado por un intenso proceso de reformas tendentes a liberalizar y aumentar el grado de apertura de la economía. Este proceso ha dado lugar a un notable incremento del crecimiento y a una apreciable mejora de los indicadores de bienestar, que le permitieron situarse como uno de los principales motores del crecimiento mundial en los últimos años. Sin embargo, estos resultados no han sido tan satisfactorios como en otras economías asiáticas, donde los ritmos de crecimiento y creación de empleo en sus respectivas fases de despegue económico han sido mayores y cuyas estrategias de desarrollo se basaron en un mayor grado de apertura comercial y financiera y en un mayor peso de las manufacturas.

A pesar de los logros de las dos últimas décadas, el mantenimiento de los actuales ritmos de expansión —por encima del 8% anual— es incierto. La evolución económica reciente ha mostrado signos de recalentamiento y la aparición de presiones inflacionistas, que están resultando difíciles de contener. Además, el programa de reformas en marcha adolece de una cierta timidez y el mantenimiento de los privilegios de ciertos sectores con fuertes intereses económicos dificulta el saneamiento de las finanzas públicas. Esto tiende a confirmar que, en un ámbito estructural, la mayor limitación al desarrollo hindú sigue siendo el excesivo peso del sector público y su ineficiencia, que constituyen un obstáculo difícil de superar, en particular por su incapacidad para proveer las infraestructuras adecuadas, debido a sus problemas fiscales.

En un horizonte de más largo plazo, la asimilación de los contingentes de población que entrarán en el mercado de trabajo en las próximas décadas supone un reto fundamental, ya que existen dudas acerca de la capacidad de generación de empleo coherente con la cualificación de la nueva oferta de trabajo. El inusual patrón de especialización hindú, muy sesgado hacia actividades exportadoras en el sector servicios, no tan intensivo en mano de obra poco cualificada como las manufacturas, puede generar estrangulamientos en el mercado laboral a medio plazo. Si se solventan estos problemas, la India estará en disposición de dar un salto cualitativo y cuantitativo en sus ritmos de crecimiento, contribuyendo a sacar de la pobreza a un porcentaje significativo de la población mundial.

7.3.2007.

BIBLIOGRAFÍA

- AHLUWALIA, M. S. (2002). «Economic reforms in India since 1991: Has gradualism worked?», *Journal of Economic Perspectives*, vol. 16, issue 3, pp. 67-88.
- BANCO MUNDIAL (2003). *India: sustaining reform, reducing poverty*.
— (2004). *India: investment climate assessment 2004*.
- BUITER, W., y U. R. PATEL (2006). *India's public finances: excessive budget deficits, a government-abused financial system and fiscal rules*, Discussion Paper 5502, CEPR.
- DEATON, A., y J. DRÉZE (2002). «Poverty and inequality in India: a re-examination», *Economic and Political Weekly*, vol. 37, 7 de septiembre, pp. 3729-3748.
- FONDO MONETARIO INTERNACIONAL (2004 y 2005). *India: Staff report for the Article IV consultation*.
- HAUSMANN, R., D. RODRIK y A. VELASCO (2005). *Growth diagnostics*, mimeo, Harvard University.
- JOSHI, V., e I. M. D. LITTLE (1994). *India: macroeconomics and political economy 1964-1991*, Washington, The World Bank.

- KOCHHAR, K., U. KUMAR, R. RAJAN, A. SUBRAMANIAN e I. TOKLATIDIS (2006). *India's pattern of development: what happened, what follows?*, IMF Working Paper 06/22.
- MCKINSEY & COMPANY (2005). «Reforming India's financial system», *The McKinsey Quarterly*, septiembre, edición especial «Fulfilling India's promise».
- MOODY'S (2006). *Banking system outlook: India*, mayo.
- MUKHERJI, J. (2006). *Economic growth and India's future*, Occasional Paper 26, Center for the Advanced Study of India, University of Pennsylvania.
- RODRIG, D., y A. SUBRAMANIAN (2005). *From «Hindu growth» to productivity surge: the mystery of the Indian growth transition*, IMF Staff Papers, vol. 52, n.º 2, pp. 193-228.