

I N D I A

• JAGADANANDA
SUNDAR N. MISHRA
R. GOPA KUMAR

EL ELEFANTE ANEMICO

En el ocaso de un siglo en el que se ha dado un impresionante progreso de la civilización, 1.300 millones de personas permanecen en la pobreza. Según las Naciones Unidas, 67.000 se agregan cada día, de los cuales muchos pertenecen al subcontinente indio. Sin embargo, las estadísticas oficiales aseguran que, en comparación con 1987, el número de pobres en la India disminuyó un 17% y que la proporción de personas por debajo de la línea de pobreza bajó del 25% al 18,96% en el período 1993-94.

Las estimaciones anteriores se basan en una metodología que no ha sido revisada en los últimos 20 años. Los expertos sugieren que se modifique esa metodología de interpretación de datos y ya han presentado estimaciones alternativas.

consideramos también a la «pobreza de capacidad», entonces el porcentaje aumenta al 60%. Mientras que 229 millones de personas son pobres debido a su ingreso, 554 millones lo serían debido a su falta de posibilidades.

En toda la India, el promedio real de gastos totales per capita se mantuvo estacionado en 1991 al nivel de 1990 para la población rural y se redujo sensiblemente en un 5,5% anual en 1992. La desigualdad relativa también creció según el coeficiente de Gini en 1991 y 1992, comparada con el período 1990-1991. El empobrecimiento de la población rural debido a la reducción del gasto per capita se vio agravado por el aumento de la desigualdad relativa.

Si el derecho a la vida se interpreta como el derecho a una vida digna, entonces el 90% o más de los hogares no gozarían de este derecho. La Encuesta de Sondeo Nacional (NSS - National Sample Survey) clasifica a los hogares con egresos de Rs.385 per capita por mes como el grupo de mayor gasto de las zonas rurales. De acuerdo al NSS, sólo el 11,4% de la población pertenece al grupo de mayor gasto. Esta cifra es menor que la del Ingreso Nacional Neto per capita para 1992-1993 (Rs. 521), que ya de por sí es muy baja para los niveles internacionales. El 90% de la población rural y el 79% de la población urbana viven por debajo de este nivel.

No existe un plan integral para erradicar la pobreza pero el United Front Government at the Centre lo considera prioritario. El gobierno ha recomendado la adopción de la metodología de Lakdawala para medir la pobreza y así poder formular la estrategia de desarrollo para el noveno plan quinquenal (1997-2002). Según la metodología de Lakdawala, la población que vive debajo de la línea de pobreza alcanza el 36%. Es un buen comienzo para olvidar los retoques estadísticos y enfrentar a la realidad con los pies sobre la tierra.

CUADRO 1.

Porcentaje de la población debajo del nivel de pobreza durante el período pre y pos reforma			
Año	Rural	Urbana	Total
1987-88	39,1	40,1	40,3
1988-89	39,2	38,4	39,0
1989-90	33,7	36,0	34,3
1990-91	35,0	37,0	35,5
1991 (Jul.-Dic.)	40,0	37,6	39,4
1992 (Ene.-Dic.)	41,7	37,7	40,7
1993-94	37,5	-	-

Fuente: 1) S.P. Supta «Recent Economic Reforms and their impact on the poor and Vulnerable sections of Society», Mimeo, 1994.
2) C.P. Chandrasekhar y otros, Business Line, enero 23, 1996.

La tendencia a la baja de la pobreza ocurrió sólo durante el período previo a la reforma mientras que tiende a aumentar durante el desarrollo de ésta.

POBRES COMO ESTADISTICAS VS. POBRES COMO PERSONAS

El sector pobre alcanza al 40% de la población total pero si

EL ESTADO DE LAS CONDICIONES BASICAS

Según UNICEF, en 1996 el 81% de la población tiene acceso a agua potable (79% en zonas rurales y 85% en zonas urbanas) mientras que sólo un 29% tiene acceso a saneamiento adecuado (14% rural y 70% urbano).

CUADRO 2.

Porcentaje de la distribución de hogares con comodidades básicas (Excluyendo a Assam y J&K)		
Comodidades	1981	1991
Agua Potable	37,9	62,7
Electricidad	23,7	23,6
Electricidad & Inodoro	-	25,1
Viviendas Pucca	32,7	42,3
Viviendas semi-Pucca	33,2	31,4
Viviendas semi-Kutcha	34,0	26,3
1 habitación	44,7	40,5
2 habitaciones	78,6	30,6
Sin habitación privada	02,4	0,9

Fuente: Censos de la India, 1991.

La situación actual ha mejorado aunque según una reciente investigación realizada por el gobierno entre 1991–1994 sobre las instalaciones de agua potable, 24.000 nuevas aldeas y 117.000 viviendas no cuentan con dichas comodidades y 198.000 aldeas tienen instalaciones parciales. 645 millones de personas no tienen acceso a las mínimas instalaciones de saneamiento. Un millón de niños mueren por año por causas relacionadas con la diarrea por haber bebido agua insalubre.

Con respecto a la vivienda, el gobierno sostiene que ha construido o colaborado en la construcción de 3.3 millones para los pobres en zonas rurales entre 1993–1994 y Julio de 1995. En las zonas urbanas, entre otros programas, existe uno para la construcción de refugios nocturnos para las personas que viven en la calle. Se han construido 676.000 unidades de vivienda hasta noviembre de 1995 según la Encuesta Económica de 1995–96.

EDUCACIÓN

Según el censo de 1991, la tasa de alfabetización era del 52%; 64% masculina y el 39% femenina. Mientras que la tasa de alfabetización en la India rural fue del 44,5%.

Con el objetivo de «enseñanza para todos», se está llevando a cabo la universalización de la primaria, enseñanza no formal para los alumnos desertores y programas para adultos en el marco de la Misión Nacional de Alfabetización (NLM). Las campañas de alfabetización se realizan en 330 distritos con el objetivo de alfabetizar a 100 millones de personas en el grupo etario de 15–35 antes de finalizar el Octavo Plan Quinquenal. Se estima que más de 71 millones de personas están inscritas en el programa y que 44,8 millones se han alfabetizado.

Un reciente estudio de NCAER revela que cerca de 55 millones de niños de entre 6 y 14 años (30% de los 185 millones en este grupo etario), nunca se habían matriculado. Aunque se supo que la enseñanza primaria es gratuita en las escuelas estata-

les, en la India rural, los padres gastan anualmente hasta Rs. 680 para la educación de un niño entre 6 y 14 años. El gobierno estima que la tasa de escolaridad es del 110 al 120%. El NCAER, sin embargo, ha fundado sus conclusiones en la siguiente pregunta realizada a niños de hasta 14 años: «¿Han asistido a la escuela por lo menos durante un año?» Los 55 millones no incluyen a alumnos desertores.

En muchas partes, especialmente en el noreste, ni siquiera se saben los horarios escolares y no existe la responsabilidad o presión social que garanticen que los maestros acudan a trabajar. Los niños dalit, tribales y musulmanes en la India rural normalmente no asisten a una escuela formal. Si las niñas asisten a la escuela es sólo para obtener el uniforme gratuito o el almuerzo ya que por lo general, cuidan de sus hermanos o ayudan a sus madres.

CUADRO 3.

Tasas de Matriculación y Deserción (%)				
	Matriculación		Deserción	
	1990-91	1993-94	1990-91	1993-94
Clase I-IV				
Niños	114,0	115,3	42,0	35,1
Niñas	89,6	92,9	47,6	38,6
Total	100,1	104,5	44,3	36,3
Clase I-VII				
Niños	109,0	102,3	60,6	50,0
Niñas	70,8	79,3	67,6	56,8
Total	66,0	91,2	63,4	52,8

El gasto en la educación fue del 2% en 1992–1993 y 1993–1994 del presupuesto. El cálculo revisado para 1994–1995 reveló un 2,3%. En 1995–96 el porcentaje del presupuesto fue del 2,3%. Aunque el gobierno intenta universalizar la educación, el presupuesto asignado a la enseñanza primaria (como porcentaje del total asignado a la enseñanza), descendió del 56% en el Primer plan al 47% en el 8º plan.

SALUD

En la India los servicios de salud se prestan a través de una red de sub-centros, centros primarios de salud y centros comunitarios de salud en las zonas rurales y a través de hospitales y clínicas en las zonas urbanas dentro del Programa de Necesidades Mínimas (MNP) del gobierno central. Las metas del MNP son: un subcentro por cada 5.000 habitantes, un centro primario de salud (PHC) por cada 30.000 y un centro comunitario de salud por cada 100.000 habitantes para el año 2000. El gasto per capita en la salud creció 7,9% anual de Rs. 47.82 a Rs. 69.85 entre 1985–86 y 1989–90. (Ver Cuadro 4)

Aunque el 85% de las personas tiene acceso a los servicios de salud, 136 millones no tienen acceso alguno a los servicios.

CUADRO 4.

Indicadores de Salud				
Indicadores	Año	Total	Rural	Urbana
Tasa de Mortalidad de Lactantes (por 1000 nacidos vivos)	1990	80	86	50
	1992	79	85	53
Tasa de Mortalidad Infantil	1994	119		
Tasa de Mortalidad Materna (por 100.000 nacidos vivos)	1993	570		
Nacimientos asistidos por personal de salud calificado	1983-94	33		
Tasa General de Fertilidad	1989	126,5	135,7	97,6
	1991	119,2	127,2	33,3
Total de Tasa de Fertilidad	1989-92	3,39	3,67	2,70
Esperanza de vida al nacer	1986-91			
	Masc.	58,1	-	-
	Fem.	59,1	-	-
	1991-96			
	Masc.	60,6	-	-
	Fem.	61,7	-	-

Fuente: 1. Indian Social Sectors, Centre for Monitoring of Indian Economy, 1996.
2. Human Development Report, 1996, PNUD.

4 de cada 5 mujeres padecen anemia (la tasa más alta del mundo). Sólo 1 de cada 3 madres recibe atención calificada en el momento del parto lo que conduce a la muerte de 1,2 millones de mujeres por año. De los 26 millones de niños que nacen por año, 2,3 millones morirán antes de cumplir su primer año. De los sobrevivientes, 1,2 millones morirán antes de cumplir 5 años. Más del 90% de estas muertes podrían haberse evitado mediante el acceso al agua potable, alimentación adecuada e instalaciones básicas de salud.

La malaria es causa de preocupación. El plan emprendido en 1977 redujo el número de casos de malaria a 2,18 millones en 1984. En los últimos años, los casos de malaria permanecen en la cifra aproximada anual de 2 millones. Pero las tasas de mortalidad debido a la malaria han crecido a un ritmo inquietante en los últimos dos años (aumento de 20% entre 1990 y 1993). La incidencia de la malaria es más del doble en las zonas rurales, con preponderancia en el grupo etario mayor de 60 años mientras que en las zonas urbanas afecta mayormente al grupo menor de 5 años.

SEGURIDAD Y DISTRIBUCIÓN ALIMENTARIA

La ingesta calórica diaria per capita (1992) fue de 2.395, el 77% del promedio de los países industriales (en los últimos 27 años, ha habido un crecimiento del 5%). El 33% de los lactantes tuvieron bajo peso al nacer (1990). A pesar de que la ingesta calórica diaria per capita fue mayor a la requerida, el 69% de los niños menores de 5 años tuvo un peso menor al normal y el 65% sufrió de retrasos en su crecimiento.

El sistema de distribución pública (PDS) tiene como objetivo brindar seguridad alimentaria a los pobres en el país. La información reciente indica que sólo el 2% de la población rural en 4 esta-

dos pueden conseguir provisiones del PDS. En las zonas urbanas de 8 estados, menos del 10% de la población pueden comprar en las tiendas subsidiadas.

En la década de los sesenta, existía un déficit en la producción alimentaria mientras que en los noventa, hay superávit. La ironía es que el superávit actual se da junto con una reducción en el consumo. El consumo per capita de cereales ha bajado un 0,52% por año en las zonas rurales y 0,23% en las zonas urbanas entre 1970-71 y 1991-92.

Las dos terceras partes de los mercados del PDS se encuentran en zonas urbanas mientras que el 80% de los pobres viven en zonas rurales, lo que les impide acceder al PDS.

EL MODELO ECONOMICO Y SUS CONSECUENCIAS

Las reformas «estabilizadoras» y estructurales que se han llevado a cabo desde julio de 1991 no han cumplido con sus objetivos. Sin embargo, el gobierno continúa siendo optimista.

El crecimiento del PBI (precios de 1980-81) fue del 5,1% en 1992-93, 5,0% en 1993-94, 6,3% en 1994-95 y del 7% en 1995-96. A pesar de las copiosas lluvias monzónicas, el período de la reforma tuvo un crecimiento promedio del 2% anual, menor que en la década de los 80 (3,5%) y por debajo del crecimiento demográfico. La proporción de pobreza rural creció del 35,04% en 1990-91 a casi el 44% en 1993-94. Aun en años en que la producción agrícola tuvo crecimiento (1993-94, 1994-95), el consumo alimentario no aumentó.

El sorprendente crecimiento industrial estimado en 11,7% para 1995-96, comparado con 8,3% en 1994, es en realidad de corto plazo. La liberalización del mercado en India ha conservado un nivel de protección relativamente alto para los productos finales mientras que mejoró el acceso a una variedad de productos intermedios importados y al capital lo que lleva a la eliminación de la demanda acumulada al liberar los productos en sus etapas finales de los componentes importados.

La política fiscal consistió en no gravar o sub-gravar a los ricos, aun mediante subsidios, lo que incluyó el endeudamiento externo e interno para reducir la brecha de los ingresos. Esto ha llevado a que exista una gran transferencia de ingresos de pobres a ricos, lo que aumenta la desigualdad en el ingreso y la riqueza del país.

El período de la reforma estuvo caracterizado por los mayores escándalos de corrupción ocurridos en la historia de la India. Si tomamos en cuenta que la corrupción manejó recursos por un monto 2,3 veces mayor al PBI de 1991-1992, es de suponer que existe un mercado negro de ingresos que probablemente sea mayor al PBI del país entero. El gobierno, con el fin de atraer a los evasores al sistema impositivo, ha abordado al ingreso en negro con una serie de programas de amnistía que han servido sólo para legitimar la acumulación ilegal.

El objetivo de lograr una sociedad igualitaria a través de una estructura impositiva progresista no ha significado mucho en la práctica. La relación entre impuestos y el PBI en la India es de

14,4, una de las más bajas del mundo. Los impuestos directos fueron bajos con aproximadamente el 2,7% del PBI a lo largo del período de reforma comparado con el 3,26% en la década de los sesenta. Se eliminó el impuesto a la herencia y los ingresos por el impuesto a la riqueza y a las donaciones no llegaron al 0,12% de la recaudación total del año. La recolección de impuestos en la categoría empresarial no reflejó el crecimiento de sus ganancias.

LA ASIGNACION DE RECURSOS

La proporción del gasto que se ha realizado en sectores ajenos al desarrollo (en su mayoría gastos administrativos y de mantenimiento, pago de intereses, defensa, etc.) ha crecido del 70,1% en 1992-93 al 75% en 1996-97. El pago de intereses correspondió al 40% del total del gasto ajeno al desarrollo entre 1992-93 a 1995-96 y se espera que crezca aún más. El gasto de defensa ha permanecido en 20-22%. Estos dos sectores del gasto limitaron la capacidad gubernamental para aumentar el gasto de desarrollo.

Los subsidios, que ejercen una función de protección de los sectores más débiles, no han sido utilizados o administrados correctamente. En el período de la reforma, los mismos fueron reducidos (del 11% del gasto total en 1991-92 al 7,2% en 1995-96 y del 2% del PBI en 1991-92 al 1,2% del PBI en 1995-96).

Los principales subsidios del gobierno son para la alimentación y los fertilizantes (86% del total de los subsidios del gobierno central en 1995-96). Los subsidios alimentarios crecieron del 23,3% de los subsidios totales en 1991-92 al 42,3% en 1995-96.

El gasto de desarrollo creció 19% en 1992-93 y 14% en 1993-94. En 1994-95 tuvo un crecimiento de tan solo 0,35% y de 0,6% en 1995-96. La asignación a los sectores sociales en comparación con otros sectores, ha disminuído en los últimos años.

En 1992-93, los servicios sociales tuvieron un crecimiento del 9% mientras que la inversión total en el desarrollo tuvo un crecimiento del 19%. Otros sectores relacionados con el crecimiento de la infraestructura no tuvieron buenos resultados, ya que hubo reducciones en los sectores de la energía (6%), industria y minerales (13%) y riego (25%). Se espera que la agricultura sufra una reducción del 2% en términos reales para 1995-96.

La configuración de la asignación para el desarrollo de los sectores sociales en los años de la reforma, indica la importancia relativa que se le otorga a estos sectores. La proporción del total de los sectores sociales ha tenido un crecimiento constante en su presupuesto desde 1992 hasta 1995 antes de disminuir en 1995-96. El sector del empleo tuvo el mayor crecimiento con 5,2% en 1992-93 a 7,1% en 1995-96; el de la enseñanza tuvo un leve crecimiento del 2% y 2,3% en los últimos años; el sector del suministro de agua y saneamiento creció del 1% al 1,6% en 1995-96; el desarrollo urbano apenas creció del 0,1% en 1992-93 al 0,4% en 1995-96. El sector de la salud vio reducirse su crecimiento del 3% al 2,9% en el mismo período, así como el de la vivienda con 0,9%.

Al observar la configuración del aumento del presupuesto de

desarrollo en los últimos dos años, resulta evidente que los sectores sociales no constituyen una prioridad. Más del 82% del incremento del presupuesto se destinó a los sectores de la energía (32,7%), la industria y minerales (25,9%) y el transporte (23%).

COOPERACION PARA EL DESARROLLO Y EL SECTOR SOCIAL

La India está ubicada en una parte de Asia donde la ayuda externa se encuentra en retroceso (la ayuda hacia Asia del Sur se redujo de US\$ 5.200 millones en 1987 a US\$ 4.900 millones en 1993). Aunque la ayuda total a los países con menores ingresos se haya prácticamente duplicado en el período (de \$ 16.900 millones a \$31.400 millones) y que la India albergue al 15% de la población mundial y casi el 25% de los pobres, la ayuda externa equivale a solamente el 0,6% del PBI del país.

CUADRO 5.

La ayuda a la enseñanza básica orientada hacia los pobres

Asignación sectorial del gasto de ayuda externa (porcentaje del total)		
Sector/Subsector	1993 1994 (% del gasto total previsto)	
Enseñanza básica	0,73	0,89 (sólo educación informal)
Enseñanza superior	2,73	13,24
Salud	6,23	19,47
Agua potable y saneamiento	1,79	1,59
Desarrollo urbano	4,23	2,64
Vivienda	0,37	0,03
Riego y drenaje y administr. de cuencas hidrográficas	9,05	-
Energía (hidroeléctrica y geotermal)	32,01	12,75
Transporte	1,80	0,13
Telecomunicaciones	0,07	0,01

Fuente: Tomado del Development Cooperation Report (DCR) for India, 1993, PNUD.

significó el 0,73% del total durante 1994. Sólo fue el 20% de lo asignado al desarrollo de los recursos humanos durante 1993 y se espera que alcance el 7% en 1994. Por otro lado, se espera que aumente durante 1994 la capacitación técnica y profesional que beneficiará en principio a los no pobres.

Casi el 20% de la ayuda se asignó al sector de la agricultura, la forestación y la pesca. El 75% se asignó a la investigación y el desarrollo y a los servicios de apoyo. Sólo el 3,3% de la asistencia del sector benefició directamente a los cultivos de alimentos en 1993.

El sector que se orienta casi exclusivamente hacia los pobres recibió el 2,7% de la ayuda total. Se espera aumentar la cifra al 7,49% en 1994-95. Programas financiados por este sector fueron los relativos al desarrollo rural integrado, al desarrollo de las al-

deas y comunidades, al mejoramiento de asentamientos, al desplazamiento y la rehabilitación.

La utilización de la ayuda mejoró del 12,51% al 20% a fines de 1993-94. En 1993, la tasa de utilización fue mediocre en el sector de la infraestructura (0,17%), el sector social (9,48%), el del desarrollo urbano (13%) y el de la agricultura (15,57%).

PARTICIPACION LABORAL Y DESEMPLEO

El gobierno de la India sostiene que se otorgó la mayor de las prioridades al fomento del empleo sostenible. El octavo plan (1992-97) prevé un crecimiento anual del empleo potencial del 2,8%.

En 1995, la mano de obra equivalía al 37,4% de la población total del país con un crecimiento anual del 2,1% en el período 1990-1995 mientras que las oportunidades laborales crecieron 1,8%. Se espera que la proporción de personas mayores de 15 años crezca un 10% en la próxima década, por lo que la mano de obra tendría un incremento considerable, elevando la demanda de oportunidades de trabajo.

CUADRO 6.

En las zonas urbanas, la tasa de participación masculina en la mano de obra fue del 53,7% pero tan sólo del 15% entre las mujeres.

Empleo y Desempleo (Millones)				
Fin de Marzo	Empleo	Desempleo		Tasa de participación de Mano de Obra
		Total	% Mano de Obra	
1991	398,7	13,4	4,3	36,9
1992	301,7	17,0	5,3	37,0
1993	306,3	17,1	5,3	37,3
1994	312,3	18,9	5,7	37,4
1995	320,5	18,7	5,5	37,4

Fuente: Estimativo de la Comisión de Planeamiento.

En las zonas rurales, la diferencia se redujo al 55,9% para los hombres y el 29,3% para las mujeres. En general, la participación de la mano de obra fue mayor en las zonas rurales que en las urbanas. La tasa de desempleo ha crecido del 4,29% en 1991 al 5,51% en marzo de 1995. El hecho de que el desempleo sea menor en las zonas rurales se debe a que un sector importante del empleo ha sido generado por la agricultura. Teniendo en cuenta que la inversión bruta en el sector agrícola se ha estacionado en términos reales y que la cadena de buenas lluvias monzónicas se ha detenido en 1996, el crecimiento negativo previsto para la agricultura en 1995 puede ser un indicador de una nueva ola de desempleo en las zonas rurales.

GÉNERO Y EMPLEO

El crecimiento de la tasa de desempleo femenino se contrajo un 8% en la década de los 80 hasta alcanzar el 2,77% en 1991-92 y se redujo aún más en los tres años siguientes a pesar del mayor número de los hogares encabezados por mujeres. Entre 1990-91

y 1992-93, el desempleo masculino rural y urbano tuvo un crecimiento marginal mientras que el desempleo femenino reveló una clara tendencia a la baja. La tasa de participación femenina en la mano de obra también se redujo tanto en las zonas rurales como urbanas en el período de 1987-1994.

Estas cifras indicarían un creciente subempleo y mano de obra invisible entre las mujeres. Según la Secretaría de la ONU, sólo el 40% de la actividad económica femenina fue remunerada comparada con el 75% en el caso de la masculina. La semana laboral para la mujer consta de 69 horas frente a las 57 del hombre. El trabajo de la mujer dentro del hogar con frecuencia no se reconoce como trabajo productivo y por lo tanto, pasa inadvertido.

El salario de la mujer continúa siendo bajo. Casi 30 millones de mujeres que trabajan como trabajadoras agrícolas reciben sueldos por debajo del salario mínimo. A más de 21 millones de cultivadoras se les niega la igualdad de derechos ante la propiedad, especialmente la propiedad agrícola. El número de niñas que trabajan en el sector agrícola continúa en aumento. Esta «feminización» de la mano de obra, encubre la explotación y la privación.

SEGURIDAD LABORAL Y GENERACIÓN DE EMPLEOS

La seguridad laboral es una parte esencial de la seguridad social en un país como la India donde el acceso a los recursos y bienes de producción está tan limitado. Existen dos elementos de la seguridad laboral que deberán coordinarse adecuadamente especialmente en el contexto de las medidas de ajuste estructural: el acceso de los pobres al empleo productivo y la protección del medio de vida de la mano de obra residual que ha sido marginada por el proceso de crecimiento. El primer elemento de la seguridad laboral no ha sido adecuadamente abordado durante el proceso de crecimiento de la economía. Por el contrario, los programas especiales y de emergencia contra la pobreza han generado una importante proporción de oportunidades de trabajo.

Los programas especiales de empleo generaron más de la mitad del empleo estimado. Aunque dichos programas tienen cierta relevancia al ejercer un rol protectorio como «red de seguridad», no pueden conducir al empleo sostenible.

Las reformas motivaron la reestructura y el cierre de las industrias junto con la reducción de personal y el desempleo a

CUADRO 7.

Generación de Empleo a Través de Los Programas Especiales y de Emergencia Contra La Pobreza (en millones)						
Año	Rural		Urbana		Total	
	PD	PY	PD	PY	PD	PY
1992-93	782,1	2,61	14,0	0,05	796,1	2,65
1993-94	1075,3	3,58	12,4	0,04	1087,7	3,63
1994-95	1225,7	4,08	6,7	0,02	1232,4	4,11
1995-96	524,9	1,75	5,7	0,02	530,6	1,77

Nota 1: Un empleo= un año persona= 300 días persona.

2: PD - días persona, PY - año persona.

Fuente: tomado de la Encuesta Económica 1995-96.

gran escala. La respuesta gubernamental ante la amenaza de que la eventual reducción de personal se transformara en simple desempleo ha sido el Fondo Nacional de Renovación (NRF). El NRF tiene como objetivo financiar programas de retiro voluntario, asesoramiento, capacitación y redistribución de trabajadores que acepten el retiro voluntario y programas de regeneración de zonas con elevada incidencia de pérdida de trabajos. El resultado de la ejecución de estos programas ha sido mediocre hasta ahora.

El servicio nacional de trabajo mantiene un registro de personas en búsqueda de trabajo y facilita su inserción laboral a través de una red de agencias de empleo en el país. El registro es voluntario así como la utilización de las agencias por parte de los empresarios. Al estar limitado al sector de trabajo organizado, no tiene un efecto importante sobre el nivel general del desempleo. Asimismo, su efectividad es limitada ya que de los 37,2 millones de personas registradas en agosto de 1995, sólo 2,7% pudieron ingresar al mercado de trabajo.

PARTICIPACION CIUDADANA

La India es un caso histórico donde la falta de unidad política durante gran parte de su existencia como civilización no ha logrado afectar la continuidad y coherencia de la sociedad y su cultura. Esto se debe a que las estructuras sociales del liderazgo a todo nivel eran fuertes, elásticas y capaces de soportar las crisis. Las organizaciones de la sociedad civil eran funcionales y en gran medida independientes de los regímenes políticos. Durante la época posterior a la independencia, el Estado tomó progresivamente a su cargo las funciones de las organizaciones de la sociedad civil y prácticamente las descalificó. El Estado, y el gobierno que lo representaba, se convirtió en el único mecanismo legítimo con funciones para el desarrollo y el gobierno. Por lo tanto, se ha creado una situación donde la gente consigna casi todas las respon-

sabilidades que existen fuera de su hogar, al gobierno. Contra estos antecedentes, se han sucedido cambios legislativos para fomentar la participación popular en organizaciones comunitarias de gobierno dentro del Panchayatirajsystem.

En el caso de que el Estado se convierta en un sistema de gobierno omnipotente, la única forma de fomentar la participación ciudadana es mediante la expansión de las instituciones estatales y la descentralización del poder. Esto es lo que se busca en la India mediante un sistema de múltiples estratos llamado el Panchayati Raj que supuestamente vinculará institucionalmente a las personas desde los organismos generales de las aldeas hasta al parlamento, la mayor legislatura del país. En 1993, el sistema obtuvo rango constitucional mediante las enmiendas constitucionales 73 y 74.

El nuevo sistema establece que las Instituciones de Panchayati Raj (PRI) son instituciones de autogobierno pero sus funciones se limitan al desarrollo. El poder y la función del Panchayati Raj están sujetos a las decisiones delegadas de las diversas legislaturas estatales. La participación por parte de representantes de las asambleas y el parlamento en el sistema y la falta de transferencias de recursos financieros lo convierten en uno subsidiario dependiente del sistema político central. De esta manera, la participación ciudadana en este contexto ocurre en una situación de virtual subordinación.

Las PRI fueron establecidas en varios estados. Algunos estados todavía tienen que designarlas. Aun cuando estos órganos han sido nombrados, la delegación de los poderes y las funciones todavía permanecen en manos del Estado.

- **CYSD Centre for Youth and Social Development
Voluntary Action Network India**
- **VANI**