

***IEP* - Instituto de Estudios Peruanos**

**Taller Interactivo: Prácticas y Representaciones
de la Nación, Estado y Ciudadanía en el Perú**

EL ESTADO NACIONAL

Partha Chatterjee*

**Módulo: Nociones de Estado
Sesión 6, Lectura Nº 1**

Lima, Julio del 2002

* En: *Debates Post coloniales: Una introducción a los estudios de la Subalternidad*. Compilación de Silvia Rivera Cusicanqui y Rossana Barragán. Editorial historias, Bolivia, 1997. Pp. 211-233. Traducción de Ana Rebeca Prada del capítulo "The National State". En: *The Nation and its Fragments. Colonial and Postcolonial Histories*. Princeton: Princeton University Press, 1993, pp. 200-219.

EL ESTADO NACIONAL

Partha Chatterjee

Planificando la planificación

En agosto de 1937, el Comité de Trabajo del [Partido del] Congreso, en su reunión en Wardha, adoptó una resolución recomendando "a los ministerios del Congreso el nombramiento de un Comité de Expertos para considerar problemas urgentes y vitales, cuya solución es necesaria para cualquier programa de reconstrucción y planificación social nacional. Tal solución requerirá de un amplio estudio y recopilación de datos, así como de un objetivo social claramente definido"¹. El trasfondo inmediato de esta resolución era la formación de ministerios en seis (más tarde en ocho) provincias de la India, por parte del [Partido del] Congreso, bajo las nuevas disposiciones constitucionales, y los cuestionamientos planteados, en especial por los gandhianos (incluido el propio Gandhi), sobre la responsabilidad del partido en la regulación (más precisamente, restricción) del crecimiento de las industrias modernas. La izquierda del [Partido del] Congreso procuró dejar de lado este machacón debate ideológico, planteando que todo el asunto de las políticas industriales del partido debía ser resuelto en el marco de un "plan industrial para toda la India", que debía ser encomendado a este comité de expertos. De acuerdo a ello, Subhas Chandra Bose, en su discurso presidencial ante el Congreso de Haripura en febrero de 1938, declaró "a sugerencia de la Comisión de Planificación", que el estado nacional adoptaría "un extenso programa para socializar gradualmente la totalidad de nuestro sistema agrícola e industrial, tanto en la esfera de la producción como de la apropiación". En octubre de ese año, Bose convocó a una conferencia de Ministros de Industria de los ministerios controlados por el [Partido del] Congreso y poco después anunció la formación de un Comité Nacional de Planificación (CNP), con Jawaharlal Nehru como presidente. De los quince miembros del comité, cuatro (Purushottamdas Thakurdas, A.D. Shroff, Ambalal Sarabhai y Walchand Hirachand) eran prominentes comerciantes e industriales, cinco eran científicos (Meghmad Saha, A.K. Saha, Nazir Ahmed, V.S. Dubey y J.C. Ghosh), dos eran economistas (K.T. Shah y Radhakamal Mukherjee) -en realidad tres, si incluimos a del. Visvesvaraya, que acababa de escribir un libro sobre planificación- y tres habían sido invitados por sus referencias políticas (J.C. Kumarappa, el gandhiano, N.del. Joshi, el líder laboral, y el propio Nehru). El Comité comenzó a trabajar en diciembre de 1938.

No obstante, el Comité Nacional de Planificación, cuyo trabajo efectivo virtualmente cesó después de más o menos un año y medio -luego del estallido

¹Esta parte del trabajo se basa en gran inédita en Raghavendra Chattopadhyay, "The Idea of Planning in India, 1930-1951". Tesis doctoral, Australian National University, Canberra, 1985.

de la guerra, la renuncia de los ministros del [Partido del] Congreso y, finalmente, el arresto de Nehru en octubre de 1940-, constituyó la primera experiencia real para el emergente liderazgo estatal del partido, y en particular para Nehru, en la formulación de una idea de "planificación nacional". Antes de mencionar brevemente los contenidos concretos de las discusiones de ese comité, señalemos los aspectos más significativos de la *forma* que adoptó el ejercicio.

En primer lugar, la planificación surge como una forma de determinar la política *estatal*, inicialmente como política económica de los ministerios provinciales controlados por el [Partido del] Congreso, pero inmediatamente después como el marco global para el ejercicio coordinado y coherente del conjunto de políticas de un estado nacional que ya se vislumbraba como idea concreta. A este respecto, la planificación no era sólo parte de una anticipación del poder por parte del liderazgo estatal de este partido, también era una anticipación de las formas concretas de ejercicio de dicho poder en el marco de un estado nacional. En segundo lugar, la planificación como ejercicio de política estatal ya incorporaba desde entonces su elemento más distintivo: su constitución como un cuerpo de *expertos* y su actividad como la evaluación técnica de políticas alternativas y la determinación de opciones con fundamento "científico". Al escribir en 1944-45, Nehru mencionó este hecho como un aspecto memorable de su experiencia con el CNP: "Habíamos evitado una aproximación teórica, y como cada problema en particular era considerado en su contexto más amplio, nos conducía inevitablemente en una dirección particular. Para mí, el espíritu de cooperación de los miembros del Comité de Planificación fue particularmente tranquilizador y gratificante, y lo percibí como un contraste agradable frente a las disputas y conflictos de la política"².

En tercer lugar, la convocatoria a un "comité de expertos" era en sí misma un instrumento importante para dar salida a un debate político que aún se resistía a desaparecer, como para irritar los ánimos del emergente liderazgo estatal del [Partido del] Congreso. Este liderazgo, junto a la vasta mayoría de la intelectualidad profesional de India, apenas abrigaba dudas acerca de la importancia central de la industrialización en el desarrollo de una nación moderna y próspera. Sin embargo, la propia estrategia política de construir un movimiento masivo contra el gobierno colonial había requerido que el [Partido del] Congreso se adhiriera a la idea de Gandhi de que la maquinaria, la mercantilización y el poder estatal centralizado eran maldiciones de la civilización moderna, impuestas al pueblo indio por obra del colonialismo europeo. Según Gandhi, la causa primordial de la pobreza india era el propio industrialismo, antes que la falta de capacidad para la industrialización. Hasta los años 40, este argumento era un rasgo característico de la retórica de movilización nacionalista del [Partido del] Congreso. Sin embargo, cuando el nuevo estado nacional estuvo listo para ser conceptualizado en términos concretos, se hizo necesario desechar este bagaje ideológico arcaico. J.C. Kurnarappa llevó la primera sesión del CNP a un callejón sin salida al cuestionar su autoridad para discutir los planes de industrialización. Según él, el [Partido del] Congreso había adoptado como prioridad nacional la restricción y eliminación del industrialismo moderno. Nehru tuvo que intervenir declarando que la mayoría de miembros del comité consideraban que debía

² Jawaharlal Nehru, *The Discovery of India*. Nueva York: John Day, 1946, p. 405.

promoverse una industria en gran escala siempre y cuando no "entrara en conflicto con las industrias domésticas". Haciendo énfasis en el nuevo contexto político en el que se movía el partido, Nehru añadió significativamente: "Ahora que el [Partido del] Congreso está, hasta cierto punto, identificándose con el Estado, no puede ignorar el tema del fomento y establecimiento de industrias a gran escala. No puede haber planificación, si esta planificación no incluye a la gran industria... (y) no se trata sólo de que el tema de la gran industria figure entre las competencias del Comité, sino que el tomarlo en cuenta es una de sus obligaciones". Kurnarappa persistió algún tiempo más en sus inútiles esfuerzos, luego de que virtualmente todos los demás miembros del comité mostraran desacuerdo con sus ideas, hasta que finalmente renunció. El mismo Gandhi no parecía apreciar los esfuerzos del CNP, o quizás los valoraba demasiado bien. "No estoy seguro", le escribió a Nehru, "de que el Comité esté trabajando conforme a los lineamientos de la resolución por la que fue creado. No sé si se mantiene informado al Comité de Trabajo acerca de sus acciones... Me parece que se está malgastando mucho dinero y trabajo en un esfuerzo que producirá pocos frutos o ninguno".³ Por su parte, Nehru no ocultó su impaciencia con ideas tan "visionarias" y "acientíficas" y fundamentó firmemente su propia posición en los principios universales del progreso histórico: "Estamos tratando de ponernos al día, en la medida de lo posible, con la Revolución Industrial que tuvo lugar hace mucho tiempo en los países occidentales"⁴.

La cuestión aquí no es tanto si la posición gandhiana se había vuelto políticamente inviable, de modo que el abrumador consenso sobre la industrialización dentro del CNP podría ser declarado como una suerte de "reflejo" de una asignación de prioridades que ya hubiera sido determinada en la arena política exterior al Comité. Antes bien, la institución misma del proceso de planificación se convirtió en un medio para establecer tales prioridades a nombre de la "nación". Puede decirse que el debate sobre la necesidad de la industrialización fue políticamente resuelto en el momento en que la planificación se convirtió exitosamente en un dominio externo "a las disputas y conflictos de la política". Ya en los años 40, la planificación había surgido como una modalidad institucional central, a partir de la cual el estado determinaría la asignación material de recursos productivos dentro de la nación: una modalidad de poder político que se constituía así fuera del propio proceso político inmediato.

La racionalidad del nuevo estado

¿Por qué fue necesario diseñar una modalidad de poder tal, que pudiera funcionar tanto dentro como fuera de la estructura política construida por el nuevo estado postcolonial? La respuesta empieza a vislumbrarse tan pronto como descubrimos la lógica a partir de la cual el nuevo estado se relacionó con la "nación". Para el liderazgo estatal emergente esta relación se expresaba de manera bastante característica. Entre paréntesis, cabe aclarar que, como portador

³ M.K. Gandhi, *Collected Works of Mahattma Gandhi*, 90 vol. Nueva Delhi: Publications Division, 1978, 70: 56.

⁴ Jawaharlal Nehru, *Jawaharlal Nehru's Speeches*. Nueva Delhi: Publications Division, 1954, 2: 93.

de una orientación ideológica fundamental, este grupo era mucho mayor que simplemente un sector de los líderes del [Partido del] Congreso y que la usual distinción entre izquierdas y derechas se volvía irrelevante para identificarlo. Ya en los años 40, el argumento dominante del nacionalismo contra el gobierno colonial era que éste impedía un mayor desarrollo de India: el gobierno colonial se había convertido en un obstáculo histórico que debía ser eliminado antes que la nación pudiera avanzar en su desarrollo. Dentro de este marco, entonces, la crítica económica al colonialismo como fuerza explotadora que creaba y perpetuaba el atraso de la economía pasó a ocupar un lugar central. Es posible preguntarse (en afán provocador) qué sería de esta posición nacionalista tardía, si una investigación histórica demostrase que, desde el punto de vista de los criterios comúnmente aceptados, el gobierno extranjero había promovido, en efecto, el desarrollo económico de la colonia. ¿Hubiera hecho esto que el colonialismo fuera más legítimo, o menos justificada la demanda de auto-gobierno? Nuestros nacionalistas no hubieran considerado suficiente una crítica puramente negativa al gobierno colonial y se hubieran sentido avergonzados si la demanda de auto-gobierno tuviera que ser anclada en algún contenido primordial como el de raza o religión. El gobierno colonial se consideraba ilegítimo, no porque representaba la dominación política de un pueblo extranjero sobre los indígenas: lo extranjero había adquirido un sello de ilegitimidad porque representaba una forma de explotación a la nación (drenaje de la riqueza nacional, destrucción de su sistema productivo, creación de una economía atrasada, etc.). En consecuencia, el auto-gobierno era legítimo porque representaba la forma históricamente necesaria del desarrollo nacional. La crítica económica al colonialismo fue así la base para otorgar un contenido positivo al estado nacional independiente: el nuevo estado representaba la única forma legítima de ejercicio del poder porque era una condición necesaria para el desarrollo de la nación.

Una ideología desarrollista, entonces, era parte constitutiva de la auto-definición del estado postcolonial. El estado no estaba conectado al pueblo-nación simplemente a través de las formas procedimentales de gobierno representativo; también adquirió representatividad al dirigir un programa de desarrollo económico a nombre de la nación. A través de las primeras se conectaba -como en cualquier forma liberal de gobierno-, la soberanía político-legal del estado con la soberanía del pueblo. A través del segundo se conectaban directamente los poderes soberanos de aquél, con el bienestar económico de éste. Los dos nexos no tenían necesariamente las mismas implicaciones para un estado que estaba en proceso de definir cómo usar sus poderes soberanos. Lo que la gente podía expresar como voluntad propia a través de los mecanismos de representación del proceso político, no necesariamente era lo mejor para su bienestar económico; lo que el estado consideraba importante para el desarrollo económico de la nación no era necesariamente lo que se ratificaría a través de los mecanismos de representación. Los dos criterios de representatividad y por lo tanto, de legitimidad, bien podían producir implicaciones contradictorias para la política del estado.

La contradicción emanó de la forma misma en que la ideología desarrollista tuvo que adherirse al estado como el vehículo principal de su misión histórica. El "desarrollo" implicaba un camino lineal, que se dirigía a una meta o a una serie de metas ordenadas en etapas. Implicaba también el establecimiento de prioridades

entre las metas de corto y largo y plazo, así como la elección consciente entre opciones alternativas. En otras palabras, presuponía una conciencia y una voluntad *racionales* y, en la medida en que el "desarrollo" se percibía como un proceso que afectaba a toda la sociedad, también presuponía una conciencia y una voluntad: las del conjunto social. Era preciso subsumir los intereses particulares en la totalidad y hacerlos compatibles con el interés general. Ya se sabía que los mecanismos de la sociedad civil, al funcionar a través del mercado y de las relaciones contractuales -y por ello, al definir un dominio para el accionar de lo particular y lo accidental-, eran instrumentos imperfectos para expresar el interés general. Esta conciencia única, tanto general como racional, no podía ser vista como una fuerza abstracta y sin forma, que funcionaba implícita e invisiblemente a través de los intereses particulares de la sociedad civil. Como lo diría Hegel, tenía que "resaltar en su brillo", aparecer como algo existente, expresando lo general y lo racional en forma concreta.

Hegel nos ha mostrado que esta racionalidad universal del estado puede expresarse concretamente en dos niveles institucionales: la burocracia como clase universal y el monarca como voluntad inmediatamente existente del estado. El requisito lógico de este último, aún bajo la forma constitucional republicana adoptada por la India, fue encarado a través de las medidas usuales de entronizar la voluntad soberana del estado en la persona del Jefe de Estado. Pero al intentar satisfacer el primer requisito, el estado postcolonial de la India tuvo que enfrentar un problema creado específicamente por la forma que adoptó la transición del gobierno colonial al republicano. Por diversas razones atribuibles a las contingencias de la política (cuyas raíces históricas no necesitamos explorar aquí), el nuevo estado optó por retener, en forma virtualmente inalterada, la estructura básica de la burocracia, la administración policial, el sistema judicial -incluyendo los códigos civil y criminal- y las fuerzas armadas, tal como existieron en el período colonial. En lo tocante a las funciones ejecutivas normales del estado, el nuevo estado funcionaba en un marco de universalidad racional, cuyos principios (aún si habían sido mal aplicados) se percibían como contenidos en la estructura estatal precedente. En el caso de las fuerzas armadas, la afirmación de una continuidad sin fisuras resultó bastante más paradójica, de modo tal que aún hoy nos vemos forzados a presenciar desagradables ironías, como cuando los regimientos del Ejército de la India despliegan con orgullo en los salones de sus cuarteles los trofeos de la conquista colonial y de la contra-insurgencia, o como cuando la Guardia Presidencial celebra su fundación... ¡hace 200 años, bajo la gobernación general de Lord Cornwallis! Pero si las funciones ordinarias de la administración civil y criminal iban a seguir sometidas a formas de racionalidad que el nuevo estado no había adoptado para sí mismo, ¿cómo le era posible pretender legitimidad como autoridad específicamente diferenciada del viejo régimen? Como lo hemos señalado anteriormente, esta legitimidad tendría que emanar de la crítica nacionalista al colonialismo como poder extranjero, explotador y carente de representatividad, así como de la necesidad histórica de un estado independiente, capaz de promover el desarrollo nacional. Sería en la función universal del "desarrollo" de la sociedad nacional en su conjunto, que el estado postcolonial habría de encontrar su contenido distintivo. Esto tendría que concretarse a través de la incorporación de un nuevo mecanismo de administración del desarrollo, algo que el estado colonial nunca había poseído debido a su carácter extranjero y extractivo. La administración del desarrollo se convertiría

así en el medio por el cual la burocracia del estado postcolonial se afirmaría como clase universal, satisfaciendo sus intereses privados al trabajar en servicio del estado, en aras de las metas universales de la nación.

La planificación, por lo tanto, se convirtió en la esfera de la determinación y búsqueda racionales de esas metas universales. Era una función burocrática, que habría de funcionar por encima de los intereses particulares de la sociedad civil y que, como tal, habría de institucionalizarse en tanto esfera de formulación de políticas, externa a los procesos normales de la política representativa, encomendándose su ejecución a una administración desarrollista. Pero como función burocrática concreta, era sobre todo a través de la planificación que el estado postcolonial afirmaría su legitimidad como voluntad y conciencia únicas -la voluntad de la nación- persiguiendo una meta tanto universal como racional: el bienestar del pueblo en su conjunto.

Por lo tanto, en su función de legitimación, la planificación, constituida como dominio externo a la política, habrá de convertirse en instrumento de la política. Si luego prestamos atención al proceso de la política como tal, descubriremos las formas específicas en que la planificación acabará también por implicarse en las modalidades del poder.

Planificación e implementación

Sería posible, en primer lugar, describir el proceso político en sus propios términos, para luego buscar sus conexiones con el proceso de planificación, pero ello nos llevaría a una larga excursión por un terreno completamente diferente. Empecemos, más bien, tomando como punto de partida la comprensión aceptada de la experiencia de planificación en la India y observando cómo el proceso político la infringe y condiciona.

Chakravarty nos ha brindado un recuento sintético de esta experiencia desde el interior de las fronteras teóricas de la planificación⁵. Desde esa perspectiva, el proceso político aparece como algo existente, determinado y cambiante, cuando surge la cuestión de la "implementación del plan". Chakravarty discute los problemas de la implementación de planes considerando a las "autoridades de la planificación" como una agencia directiva central, firmemente situada fuera del proceso político mismo, en la cual podríamos decir que encarna la conciencia universal y racional de un estado que promueve el desarrollo de la nación en su conjunto⁶. Una falla de implementación, dice Chakravarty, ocurre cuando (a) las autoridades de planificación son ineficientes en la recopilación de la información pertinente; (b) toman tanto tiempo en formular respuestas, que la situación subyacente puede haber cambiado para entonces, y (c) las agencias públicas encargadas de implementar los planes no tienen la capacidad de hacerlo, y las agencias privadas se combinan de manera "estratégica" para trastornar las expectativas que los planificadores consideran "paramétricas" acerca de su conducta. Chakravarty añade que la última posibilidad -la de una

⁵ Sukhamoy Chakravarty, *Development Planning: The Indian Experience*. Oxford: Clarendon Press, 1987.

⁶ *Ibid.*, pp. 40-42.

acción estratégica por parte de actores privados- ha adquirido creciente importancia en la economía india en años recientes.

Veamos más de cerca este análisis. ¿Qué significa decir que los planes pueden fallar debido a la insuficiencia de la información que usan los planificadores?

Aquí la premisa alude a una separación entre el planificador por un lado, y los objetos de planificación por el otro, siendo estos últimos los recursos físicos, tanto como los agentes económicos humanos. La "información" es precisamente el medio a través del cual los objetos de la planificación se constituyen para el planificador: existen "allá afuera", independientemente de su conciencia, y pueden aparecer ante ella sólo bajo la forma de "información". La "adecuación" de esta información concierne por lo tanto a la cuestión de si esos objetos han sido constituidos "correctamente", es decir, constituidos en la conciencia del planificador de la misma forma en que existen fuera de ella, en sí mismos. Es obvio que en estos términos una planificación totalmente exenta de fallas requeriría nada menos que la omnisciencia por parte del planificador. Pero no se debería usar la imposibilidad manifiesta de este proyecto para convertir a la planificación en una caricatura de sí misma. Aunque la postura epistemológica de aprehensión de los objetos externos a la conciencia en su verdad intrínseca e independiente, continúa moldeando, como se sabe, los fundamentos filosóficos expresamente declarados de las ciencias positivas, incluida la economía, en realidad la práctica de los debates sobre la planificación está más interesada en aquellos objetos tal como han sido constituidos por el ejercicio de planificación propiamente dicho. Así, si se afirma que los planificadores han hecho un estimado incorrecto de la demanda de electricidad por no haber tomado en cuenta al sector no organizado, la acusación real es que a pesar de que "el sector no organizado" era ya un objeto de planificación dado que se *sabía* que también era consumidor de electricidad, no había sido explícita y específicamente constituido como objeto, ya que su demanda no había sido calculada. El quid de toda cuestión sobre la "información inadecuada" no se refiere a si se sabe o no cuáles son los objetos de planificación: si no se los conociera, no podría surgir un problema de información. La cuestión es si han sido explícitamente especificados como objetos de planificación.

Es aquí donde el tema de las modalidades de conocimiento e implementación se vuelve central para el ejercicio de la planificación. Las tres condiciones que Chakravarty menciona como conducentes a una implementación defectuosa tienen que ver con las maneras en que el planificador, que representa la conciencia racional del estado, puede producir conocimiento sobre los objetos de la planificación. En este sentido, aún los llamados agentes de implementación se vuelven objetos de planificación, ya que no representan la voluntad de la planificación, sino sólo algunas de sus "capacidades": un plan que no calcula correctamente la capacidad de las agencias implementadoras no puede ser un buen plan. En consecuencia, estos agentes -burócratas o gerentes de las empresas públicas- se convierten en entidades que actúan de manera determinada, conforme a tipos específicos de "señales", que el planificador debe conocer para formular su plan. El planificador necesita saber incluso cuánto tiempo tardará su aparato en implementar un plan; de lo contrario, la información

que le sirve de base para planificar podría quedar obsoleta.

Si no partimos del supuesto de la omnisciencia del planificador, ¿cómo podemos esperar que esta información sea completamente "adecuada"? Aquí, puede verse que la racionalidad de la planificación practica el auto-engaño; un auto-engaño necesario ya que, sin él, la planificación no podría constituirse como La planificación, como encarnación concreta de la conciencia racional de un estado que promueve el desarrollo económico, puede llevarse a cabo sólo a condición de constituir los objetos de planificación como objetos de conocimiento. Debe *conocer los* recursos físicos cuya asignación ha de planificarse, *conocer* a los agentes económicos que actúan sobre estos recursos, *conocer* sus necesidades, capacidades y propensiones, *conocer* cómo se forman las señales que orientan su accionar y *conocer* cómo responden ante dichas señales. Cuando los agentes se relacionan entre ellos en términos de poder, es decir, a través de dominación y subordinación, el planificador debe conocerlas señales y capacidades pertinentes. Este conocimiento le permitirá influir sobre la configuración total del poder mismo, utilizando los poderes legales del estado para producir señales y para influir así sobre el accionar de los agentes, enfrentando un poder a otro para lograr un resultado general en beneficio de todos ellos. Como autoridad de planificación, el estado puede promover la meta universal del desarrollo incorporando a los distintos sujetos de poder de la sociedad en un todo único e interconectado. Lo hace al convertir a esos sujetos de poder en objetos de un único cuerpo de conocimiento.

Aquí es donde reside el auto-engaño, ya que la conciencia racional del estado encarnada en la autoridad de la planificación no agota el ser concreto del estado. El estado también existe como un espacio donde los sujetos de poder de la sociedad interactúan, se alían y pugnan entre sí en el proceso político. El resultado de este proceso es una configuración específica de poder que se constituye dentro del estado. Vistas desde esta perspectiva, las autoridades mismas de la planificación son objeto de una configuración de poder en la que otros son los sujetos. De hecho -y ésta es la paradoja que una "ciencia" de la planificación es incapaz de resolver desde el interior de sus propias fronteras disciplinarias-, los mismos sujetos del poder social que la conciencia racional del planificador busca convertir en objetos de conocimiento, atribuyéndoles capacidades y propensiones discretas, pueden convertir a la propia autoridad de la planificación en un objeto de su poder. Sujeto y objeto, adentro y afuera; las relaciones se revierten tan pronto como nos alejamos del dominio de la planificación racional, que se sitúa fuera del proceso político, hacia el dominio del poder social que se ejercita y se disputa en el interior de dicho proceso. Cuando hablamos del estado, debemos hablar de ambos dominios como su terreno constitutivo, relacionando al uno con el otro. Visto desde el dominio de la planificación, el proceso político es sólo una restricción externa, cuyas posibilidades estratégicas deben ser conocidas y objetivadas como parámetros para el ejercicio de la planificación. Y, sin embargo, aún los mejores esfuerzos por lograr una Información adecuada" dejan atrás un residuo no calculado, que trabaja imperceptiblemente y, a menudo, perversamente, para perturbar la implementación de los planes. Este residuo, como un "más allá" irreductible, negativo y siempre presente en la planificación, es lo que podríamos llamar, en su sentido más general, la política.

La política de la planificación: primera parte

Volvamos a la historia, esta vez de cosecha más reciente. Chakravarty dice que a principios de los años 50, cuando el proceso de planificación se inició en la India, se dio un consenso general en torno a un enfoque "centrado en las mercancías"⁷. Es decir, todos estaban de acuerdo en que era preferible una mayor a una menor cantidad de bienes y en que se requería de un nivel más alto de capital social por trabajador para lograr mejores niveles de vida. Obviamente, se pretendía que el énfasis central del desarrollo se situara en la acumulación. Pero esto no era todo; en el contexto específico en que se emprendió la planificación en la India, la acumulación debía a su vez reconciliarse con la legitimación. "La adopción de una forma representativa de gobierno, sobre la base del sufragio adulto universal, tuvo por cierto efectos sobre el ejercicio del poder político, como también lo tuvo todo el legado del movimiento nacional, con su conjunto específicamente articulado de objetivos económicos". Ambos objetivos -la acumulación y la legitimación- tuvieron dos implicaciones para la planificación en la India. Por un lado, la planificación debía ser "una manera de evitar los rigores *innecesarios* de una transición industrial, en la medida en que ésta afectaba a la masa de habitantes de las aldeas indias". Por otro lado, la planificación debía convertirse en "un instrumento positivo para la *resolución de conflictos* en un subcontinente grande y heterogéneo"⁸. ¿Qué significado tenían estos objetivos en términos de la relación entre el estado y el proceso de planificación?

En las formas clásicas de industrialización capitalista, la acumulación originaria requería del uso de una variedad de métodos coercitivos para separar a la gran masa de productores directos de sus medios de producción. Este era el "secreto" de la llamada acumulación primitiva, que no fue resultado del modo capitalista de producción, sino su punto de partida. En un proceso histórico concreto, esto significa "la expropiación que priva de su tierra al productor rural, al campesino"⁹. En las formaciones sociales precapitalistas, las posibilidades y límites de la acumulación originaria estuvieron dadas por la configuración específica de la lucha política de clases, tal como se dio en cada país¹⁰. En cada caso, empero, una transición exitosa a la industrialización capitalista requería que los productores de subsistencia se vean "despojados de todos sus medios de producción y de todas las garantías de vida que las viejas instituciones feudales les aseguraban". Sean cuales fuesen los medios políticos adoptados para llevar a cabo esta expropiación a los productores directos -y con ella la destrucción de formas precapitalistas de comunidad que encarnan concretamente la unidad de

⁷ Ibid., p. 7.

⁸ Ibid. Pp. 2-3. Énfasis adicional.

⁹ Karl Marx, *Capital*, vol 1, trad. Samuel Moore y Edward Aveling (Moscú: Progress Publishers, 1971), pp. 667-70. [N.E. Para la presente versión se ha consultado la traducción de Wenceslao Roces, *El Capital. Crítica de la Economía Política*, vol. 1, México, Fondo de Cultura Económica, 1966, p. 609.]

¹⁰ Ver T.H. Aston y C.H.E. Philpin, eds., *The Brenner Debate: Agrarian Class Structure and Economic Development in Pre-Industrial Europe*. Cambridge: Cambridge University Press, 1987.

los productores con sus medios de producción-, no podrían haberse legitimado a través de ningún principio activo y universal de democracia representativa. (Es curioso que en el único país de Europa donde se llevó a cabo una revolución política "burguesa" bajo el lema de libertad, igualdad y fraternidad, la protección a la pequeña propiedad campesina después de la Revolución significó la virtual postergación de la industrialización por cinco o seis décadas.)

Ya en marcha, la acumulación bajo un régimen de producción propiamente capitalista, podía ser legitimada a partir del reconocimiento a la libertad universal de contratos y a los derechos equitativos de propiedad, ambos basados en el derecho propietario sobre las mercancías. Una vez que la acumulación originaria ha llevado a cabo la separación del productor directo respecto a sus medios de producción, la fuerza de trabajo queda disponible como mercancía perteneciente al trabajador, y éste tiene el derecho a venderla en una relación contractual libre con el dueño de los medios de producción. Sin embargo, como ideología política de legitimación de la acumulación capitalista, esta doctrina estrictamente liberal -centrada en la libertad"-, gozó de una vida sorprendentemente corta. Ya en la tercera o cuarta década del siglo XIX, cuando había culminado la primera fase de la Revolución Industrial en Gran Bretaña, el nuevo contexto de conflictos políticos hizo necesario introducir matices al significado de la "libertad", mediante nociones como el derecho a la subsistencia, a condiciones adecuadas de trabajo, a una vida decente. Con el tiempo, esto significó el uso de los poderes legales del estado para imponer restricciones a la libertad de contratos (tocantes a las horas de trabajo, al salario mínimo y a las condiciones físicas de trabajo y de vida) y para restringir el libre goce de ganancias provenientes del uso productivo de la propiedad (principalmente a través de la aplicación de impuestos a los ingresos más altos para financiar el gasto público en salubridad, educación, salud, etc.) Aunque estos hechos podrían ser vistos como compatibles con los objetivos a largo plazo de la acumulación capitalista, en la medida en que facilitaban la continua reproducción de una fuerza de trabajo de calidad satisfactoria, es preciso también reconocer que se dieron en respuesta política al incremento de los conflictos sociales y movimientos de oposición. En primer lugar, en tanto doctrina política de legitimación, ello supuso la creación de un contenido general para la idea del bien social, donde se combinaba la propiedad capitalista con la producción de consenso a través de procesos políticos representativos. En segundo lugar, supuso que la determinación de este contenido no iba a ser mediatizada por los actos particulares de los agentes económicos de la sociedad civil, sino directamente, por el accionar del estado. El curso de este tránsito desde el concepto de "libertad" -un concepto estrictamente liberal- al concepto de "bienestar" coincide por supuesto con la historia política de la democracia capitalista en el último siglo y medio. Lo que necesitamos observar aquí es el hecho de que, como concepción universal de la totalidad social bajo la égida de una democracia capitalista, los elementos del concepto de "bienestar" habían ya sustituido al concepto de "libertad" pura en la India, y estaban a disposición del liderazgo político que se dio a la tarea de construir la ideología estatal.

Por consiguiente, los "rigores innecesarios" de una transición industrial se refieren a aquellas formas de expropiación a los productores de subsistencia, asociadas con el proceso de acumulación originaria. Nuestros planificadores dirían que ésta es la condición paramétrica establecida por los procesos políticos

en el momento en que la planificación inició su trayectoria en la India. Sin embargo, si la industrialización iba a llevarse a cabo, ello implicaba necesariamente el uso de los poderes del estado, sea directamente mediante sus instituciones legales y administrativas, sea a través de los actos de algunos de sus agentes con poder social sobre otros, para imponer el nivel necesario de disociación entre los productores directos y sus medios de producción. Como el mismo Chakravarty lo señala, el primer modelo de desarrollo adoptado en India fue una variante del modelo de Lewis, donde un sector "moderno" abate y reemplaza al sector "tradicional", con dos variantes significativas: la desagregación del propio sector moderno en un sector de bienes de capital y un sector de bienes de consumo; y la asignación del papel protagónico en el sector moderno, no directamente a los capitalistas, sino a una burocracia desarrollista¹¹. A pesar de estas variantes, el camino escogido para el desarrollo seguía provocando conflictos entre grupos sociales e implicaba el uso del poder político para conseguir la modalidad y velocidad requeridas por el proceso de acumulación. Dado que no podía permitirse que las políticas estatales "necesarias" para garantizar la acumulación pudieran ser determinadas tan sólo por vía del proceso político, le correspondió a las instituciones de planificación -esa encarnación de la racionalidad universal de la totalidad social, situada por encima de todo interés particular- emprender lo que en realidad fueron los "rigores necesarios" de la industrialización. Dada su situación externa respecto al proceso político, la planificación pudo entonces convertirse en "un instrumento positivo para la resolución de conflictos", al determinar, en el marco universal del bien común, los "costos necesarios" que cada grupo particular habría de pagar y los "beneficios necesarios" que también le correspondían. Pero ¿quién podría usarla de esta manera como "instrumento positivo"? Es preciso detenernos aún en el abordaje de esta cuestión.

Es harto conocida la forma específica como se resolvió el doble problema de la planificación -como acumulación y como legitimación-, especialmente a partir del segundo y del tercer Plan Quinquenal. Debía existir un sector industrial intensivo en capital [*capital intensive*] de propiedad estatal y un sector industrial privado productor de bienes de consumo directo, además de un sector agrícola privado. Los dos primeros eran los sectores "modernos", que debían ser financiados por la ayuda extranjera, los préstamos a bajo interés y los impuestos a los ingresos privados, que recaían principalmente sobre el sector de bienes de consumo. Se percibía al sector agrícola como un sector dominado por la pequeña producción mercantil, y es allí donde aparecerían las principales grietas en la estrategia de desarrollo. Se ha señalado que el segundo y tercer plan carecieron por completo de una estrategia agrícola, pero aún sin tenerla, revelaban un optimismo francamente excesivo respecto a la capacidad a largo plazo de la agricultura tradicional para contribuir a la industrialización a través del suministro de mano de obra y comida baratas¹². El asunto se formula a menudo como si fuera un problema de estrategias alternativas de planificación, y se sugiere que, de haberse llevado a cabo reformas agrarias adecuadas poco después de la independencia, se habría abierto una vía de desarrollo muy distinta, evitando la "crisis" en que se sumió el proceso de planificación a mediados de los años 60. El

¹¹ Chakravarty, *Development Planning*, p. 14.

¹² *Ibid.*, p. 21.

problema con este argumento -si se lo analiza desde el punto de vista político- reside precisamente en la confusión que introduce en cuanto a la relación efectiva entre el conjunto y sus partes, entre lo universal y lo particular, en el accionar de un estado que fomenta y supervisa un programa planificado de desarrollo capitalista. Para descubrir la naturaleza de esta relación, necesitamos considerar a la industrialización planificada como parte de un proceso que se podría definir como la "revolución pasiva del capital".

La revolución pasiva

Antonio Gramsci ha definido a la "revolución pasiva" como una revolución en la cual los nuevos aspirantes al poder, al carecer de fuerza social para lanzarse a un asalto en gran escala sobre las viejas clases dominantes, optan por el camino de satisfacer las demandas de la nueva sociedad "en pequeñas dosis, legalmente, de manera reformista", de tal manera que no se liquide la posición política y económica de las viejas clases feudales, evitando una reforma agraria y especialmente impidiendo que las clases populares se embarquen en la experiencia política de una transformación social fundamental¹³. Por cierto, Gramsci considera a este fenómeno como producto de una "dialéctica bloqueada", lo que constituye una excepción a la forma paradigmática de revolución burguesa, que él define como jacobina. Sin embargo, más útil pareciera argumentar que, como modelo histórico, la revolución pasiva constituye en realidad el marco general de la transición capitalista en sociedades donde la hegemonía burguesa no se ha concretado a la manera clásica¹⁴. En una "revolución pasiva", los desplazamientos históricos en las relaciones estratégicas de fuerza entre el capital, los grupos dominantes precapitalistas y las masas populares pueden percibirse como una serie de momentos contingentes, coyunturales. En ningún sentido esencial podría suponerse que aquí la dialéctica está "bloqueada". Antes bien, las nuevas formas de dominación del capital se hacen comprensibles, no como desalojo inmanente de las contradicciones anteriores, sino como parte de una hegemonía construida que se hace efectiva a través del ejercicio exitoso del poder -tanto de coacción como de persuasión-, pero que al mismo tiempo es incompleta y fragmentada debido a la fundamental impugnación que sufren las demandas hegemónicas desde el interior de dicha totalidad construida¹⁵. Por lo tanto, la distinción entre "hegemonía burguesa" y "revolución pasiva" implica que para la primera, el poder persuasivo de la dominación burguesa no puede anclarse en la idea universal de "libertad" y que

¹³ Antonio Gramsci, *Selections from the Prison Notebooks*, trad. Quintin Hoare y Geoffrey Nowell Smith, Nueva York: International Publishers, 1971, pp. 44-120. [N.E. Puede consultarse también la edición castellana de *Cuadernos de la Cdrce (1): Notas sobre Maquiavelo, sobre Política y sobre el Estado Moderno*, traducción de Francisco Aricó, México, Juan Pablos Editor, 1975, pp. 96-102.]

¹⁴ Asok Sen, "The Frontiers of the *Prison Notebooks*", *Economic and Political Weekly: Review of Political Economy* 23, no. 5 (1988): PE31-36.

¹⁵ Sobre el punto, ver la discusión en Ajit Chaudhuri, "From Hegemony to Counter-Hegemony", y Partha Chatterjee, "On Gramsci's 'Fundamental Mistake'", *Economic and Political Weekly: Review of Political Economy*, 23, no. 5 (1988): PE19-23 y 24-26.

ésta tiene que ser reemplazada por alguna otra idea universal¹⁶.

En el caso indio podemos considerar la "revolución pasiva" como un proceso que supuso la formulación de un programa político-ideológico capaz de construir la más amplia alianza nacionalista posible contra el poder colonial. El objetivo de este programa ha sido el de dar forma a un estado-nación políticamente independiente. Sus medios implican la creación de una serie de alianzas en la estructura organizativa del movimiento nacional, o entre la burguesía y otras clases dominantes, las cuales movilizaron bajo su liderazgo el apoyo masivo de las clases subordinadas. Su proyecto consiste en una reorganización del orden político, pero se ve limitado en dos sentidos fundamentales. Por un lado, no intenta romper o transformar radicalmente las estructuras institucionales de la autoridad "racional" que habían sido establecidas en el período del gobierno colonial. Por otro lado, tampoco emprende un asalto frontal contra todas las clases dominantes precapitalistas. Más bien, opta por limitar su antiguo poder, por neutralizarlas cuando sea necesario y por atacarlas selectivamente, sometiéndolas en general a la posición de aliadas subsidiarias dentro de la estructura estatal reformada. De este modo, la dominación del capital no se funda en su poder hegemónico sobre la "sociedad civil". Por el contrario, persigue la construcción de una hegemonía sintética, a la vez por encima de la esfera de la sociedad civil, y de la comunidad precapitalista. La cosificación de la "nación" en el cuerpo del estado se convierte así en el medio para construir esta estructura hegemónica, y el grado de control que se logra sobre el aparato del nuevo estado se convierte en precondition para avanzar en el desarrollo económico. Es mediante un estado intervencionista, que entra directamente al dominio de la producción, movilizándolo y administrando los recursos "nacionales" abiertos a la inversión, que se preparan los fundamentos para la industrialización y la expansión del capital. A pesar de todo, la dominación del capital sobre el estado nacional continúa siendo restringida en más de un sentido. Debe compartir la función de representar lo "nacional-popular" con otros grupos gobernantes y debe reducir su papel transformador a cambios de tipo "molecular" y reformista. Como lo hemos señalado, de este proceso surge la institución de la planificación, como el medio a partir del cual se racionaliza la "necesidad" de estos cambios, no en términos de tal o cual grupo particular, sino a nivel de la sociedad en su conjunto.

Para el modelo de desarrollo adoptado por la India, el sector moderno es claramente el elemento dinámico. Como proyecto, la industrialización emanó de la voluntad particular del sector moderno; el "consenso general" al que se refiere Chakravarty fue de hecho un consenso dentro del sector moderno. Pero su voluntad de transformación tenía que ser expresada en términos de un proyecto general para la "nación", y esto sólo podía llevarse a cabo subsumiendo en el cuerpo cohesivo de un único plan para la nación, a todos los elementos que parecían ser "limitaciones" a la voluntad particular del sector moderno. Si en los años cincuenta no se había intentado realizar una reforma agraria, ello no se debió a una "falla" de la planificación, ni a un desliz de la dubitativa "voluntad política" de los gobernantes. Se debió a que en esa etapa de su trayectoria, el constructo ideológico de una "revolución pasiva del capital" requería de la

¹⁶ Le agradezco a Kalyan Sanyal por sugerirme esta idea.

consciente incorporación a su dominio, de un mecanismo representativo asentado no sólo en los agentes individuales de la sociedad civil, sino en estructuras enteras de comunidad precapitalista, que fueron asumidas en sus formas existentes. En la arena política, esto se expresó bajo la forma de los llamados bancos de votos, una característica muy debatida de las elecciones indias entre los años 50 y 60. En ellos se expresaban las formas de poder social basadas en la propiedad de la tierra o en lealtades religiosas y de casta, pero traducidas a modalidades "representativas" de apoyo electoral. En el campo económico, la forma preferida fue el "desarrollo de comunidades", donde se suponía que los beneficios de los proyectos dirigidos al campo debían ser compartidos colectivamente por toda la comunidad. Que las estructuras concretas de las comunidades existentes no eran de ningún modo homogéneas o igualitarias, y que estaban de hecho construidas sobre formas precapitalistas de poder social, no era un hecho ignorado u olvidado, sino más bien reconocido en forma tácita, porque éstas eran, precisamente, las estructuras que servían al estado "modernizador" para garantizar su propia legitimación en los procesos electorarios representativos. Sería por lo tanto engañoso criticar a esta fase de la estrategia de planificación señalando que los planificadores "no se dieron cuenta de la naturaleza y dimensión de la movilización política que se requeriría para producir los necesarios cambios institucionales" con el fin de lograr que la agricultura sea más productiva¹⁷. Desde el punto de vista de la lógica política de la revolución pasiva, esta estrategia exigía, precisamente, que se fomente la industrialización sin correr el riesgo de provocar la movilización política del agro. Este fue un aspecto esencial del constructo hegemónico del estado postcolonial: combinar acumulación y legitimación, pero evitando los "rigores innecesarios" del conflicto social.

Sin embargo, las estrategias racionales que se persiguen a través de un campo político tienen la desagradable costumbre de producir consecuencias involuntarias. Aunque la meta del estado indio en los años 1950 era la de sentar las bases para una rápida industrialización, sin perturbar radicalmente las estructuras locales de poder en el campo, no podía impedirse que la lógica de acumulación del sector "moderno" se filtrara por los intersticios de la propiedad, el comercio, los hábitos de consumo e incluso la producción en el agro. Esto no implicó el desplazamiento radical y generalizado de todo el país hacia la agricultura capitalista, aunque se dieron claros signos de que la propiedad agraria se había "mercantilizado" mucho más que antes, de que incluso la producción campesina de subsistencia estaba activamente involucrada en transacciones mercantiles en gran escala, de que las formas de extracción de excedentes agrícolas combinaban ahora una amplia variedad y una cambiante combinación de poderes "económicos" y "extra-económicos", y de que el constante deterioro de la viabilidad de la pequeña agricultura campesina estaba engrosando las filas de los agricultores marginales y sin tierra. Quizás, a mediados de la década de los sesenta, se dieron también razones coyunturales que explican la severidad con que la "crisis alimentaria" golpeó la vida económica y poco después la vida política del país. Pero no sería injustificado apuntar a una cierta inevitabilidad de estos hechos, cuando la lógica de la acumulación irrumpe en una estructura social agraria que la política del estado no estaba dispuesta a transformar.

¹⁷ Chakravarty, *Development Planning*, p. 21.

Sin embargo, existen otras consecuencias de esta fase de industrialización planificada bajo la égida estatal, que adquirirán también una considerable significación política.

La política de la planificación: segunda parte

La estrategia de una revolución pasiva tenía por objeto *contener los* conflictos de clase hasta que adquirieran dimensiones manejables, así como controlar y manipular la miríada de relaciones de poder dispersas en la sociedad con el fin de favorecer lo más posible el impulso hacia la acumulación. Pero es un hecho que los conflictos no podían ser totalmente evitados. Si entraban en conflicto los intereses particulares, era de esperar que se dieran movilizaciones basadas en dichos intereses, especialmente en el marco de un proceso político asentado en la democracia representativa. De hecho, en la medida en que implica una *relación* entre estado y pueblo, la forma misma de la legitimidad basada en la representación electoral supuso el mutuo reconocimiento de parte del uno, de la existencia organizada y articulada del otro: de un lado lo general, y de otro lo particular. En consecuencia, tenían que producirse movilizaciones, y éstas adoptaron generalmente la forma de movimientos de oposición, tanto en el marco electoral como fuera de él. La respuesta del estado consistió en subsumir estas demandas organizadas, surgidas de los intereses particulares, en la generalidad de una estrategia racional.

La forma que adoptó esta estrategia se relaciona con la insistencia estatal en considerar a todos los conflictos entre intereses particulares como susceptibles de solución "económica", entendiendo este término en el sentido de una redistribución entre las partes, que a su vez fuera consistente con las restricciones globales del conjunto. Así, cada interés particular, sea que esté expresado en términos de clase, lengua, región, casta, tribu o comunidad, tendría que tener un lugar y ser reconocido en el marco de lo general, asignándosele una prioridad y una cuota que se fijaban en relación con todas las demás partes. Como se ha señalado antes, ésta es la forma que adopta la conciencia racional única del estado desarrollista: la forma de la planificación. Es asimismo la forma que el proceso político en manos del estado intentará imponer a todas las movilizaciones basadas en intereses particulares. Sus demandas resultarán así encauzadas hacia la redistribución o reasignación de prioridades en relación con otros intereses particulares.

Es curioso apreciar hasta qué punto, en las dos últimas décadas, una gran variedad de movilizaciones sociales ha adoptado tanto esta forma "económica" como la modalidad de dirigir sus demandas hacia el estado. Por lo general, las movilizaciones asentadas en solidaridades demográficas que se definen en términos de regiones territoriales, pueden plantear estos reclamos en el marco de la distribución federal de poderes. Sus demandas se orientarán así a la obtención de mayores cuotas del fondo económico central para las unidades federadas, o bien a la redistribución de las cuotas relativas entre unidades federadas diferentes, e incluso a la redefinición de fronteras territoriales y creación de nuevas unidades a partir de las anteriores. Por lo tanto tenemos, de una parte, un proceso continuo de negociación entre la unión y los estados sobre la distribución

de los ingresos, proceso al que cuerpos estatutarios como las comisiones de finanzas intentan dar una forma ordenada y racional, aunque ésta se desmorona inevitablemente en la inmediatez desordenada de las consideraciones políticas contingentes, como ser las compulsiones de la política partidista, las ventajas electorales o la presión de influyentes cabildeos de interés, que adoptan la forma de una serie siempre creciente de asignaciones ad hoc, en desafío a cualquier justificación racional y coherente. Pero de otra parte, existen también muchos ejemplos de demandas en torno a la creación de nuevos estados dentro de la unión federal. Aunque las solidaridades que sirven de base a estas demandas son de tipo cultural -ligadas al lenguaje o a la identidad étnica-, su justificación como nuevos estados trae consigo acusaciones de discriminación económica en términos de las disposiciones federales vigentes, abriéndose así a las estrategias políticas que actúan en el marco "económico" de la redistribución de recursos entre el centro y los estados.

En el caso de las movilizaciones de espacios demográficos que no pueden alegar un rango representativo de región territorial, las demandas dirigidas al estado adoptaron de todos modos una forma "económica". Estas incluyen no sólo las demandas de las organizaciones de clases (económicas) sino también de segmentos (sociales) como castas, tribus o comunidades religiosas. Los ejemplos del manejo de demandas de este tipo son ciertamente innumerables, y constituyen el pan de cada día en la bibliografía dedicada a la economía política. Tales demandas afectan virtualmente todos los aspectos de la formulación de políticas económicas, incluyendo la tributación, la fijación de precios, subsidios, licencias, salarios, etc. Pero también para las demandas económicas de las secciones "étnicas", el propio estado ha legitimado sus alcances modificando la noción de ciudadanía a través de un conjunto de protecciones especiales para los grupos culturalmente menos privilegiados y más atrasados (castas inferiores, tribus) o para las comunidades religiosas minoritarias. Este sistema ha transformado virtualmente la naturaleza de los movimientos de casta en la India en los últimos 50 años: de ser movimientos de las castas bajas en demanda de un rango ritual más alto en una jerarquía cultural santificada por la religión, estas mismas castas han pasado a ser hoy quienes proclaman su status ritualmente degradado con el fin de exigir privilegios económicos proteccionistas en los campos del empleo o de las oportunidades educativas. En respuesta a ello, las castas superiores -cuya superioridad ha descansado históricamente en la negación de cualquier noción de igualdad ritual con las castas inferiores- defienden hoy sus privilegios económicos apelando, precisamente, a la noción liberal de igualdad y señalando las ineficiencias económicas que acarrea un régimen de protección especial.

Se puede entonces plantear aquí el argumento de que la centralidad asumida por el estado en el manejo de las demandas económicas no resulta simplemente del gran peso que tiene el sector público en la India, o de la existencia de monopolios en manos del estado, como suele sostenerse¹⁸. Aún si

¹⁸ Ver por ejemplo Pranab Bardhan, *The Political Economy of 'Development in India*. Oxford: Basil Blackwell, 1984; o Lloyd H. Rudolph y Susanne Hoeber Rudolph, *In Search of Lakshmi: The Political Economy of the Indian State*. Chicago: University of Chicago Press, 1987.

así fuera, el estado desarrollista que funciona en el marco de una política de democracia representativa, tendrá que exigir al aparato estatal que asuma el papel de asignador principal de los recursos, si es que espera legitimar su autoridad en el dominio de la política.

Las ambigüedades de la legitimación

No cabe duda que la problemática fundamental del estado postcolonial -la de promover la acumulación en el sector moderno mediante una estrategia política de revolución pasiva- ha dado origen a numerosas ambigüedades en el proceso de legitimación. En el campo de la planificación económica, estas ambigüedades han surgido de los debates sobre la importancia relativa de indicadores de mercado vs. directivas estatales, sobre la eficiencia del sector privado vs. la ineficiencia del sector estatal, sobre el potencial de crecimiento de una economía relativamente "abierta" vs. el atraso tecnológico de la estrategia de "autoconfianza" [self-reliance]*, y sobre el dinámico potencial productivo que movilizaría la relajación de controles estatales, vs. el atrincheramiento de privilegios organizados en la actual estructura de dominación estatal. No es sorprendente que en estos debates, los proponentes del primer término de cada par de opuestos han tendido a poner énfasis en la dinámica de la acumulación, mientras que los que abogan por el segundo término han tendido más bien a destacar la importancia de la legitimación. Asimismo, se han dado argumentos que defienden la legitimación también en términos de la acumulación, aunque esta defensa ha perdido fuerza en los últimos años. No necesitamos entrar aquí en el detalle de estos debates, ya que se han vuelto un elemento central en la discusión política de la India a partir de la adopción gubernamental de las recetas de las agencias financieras internacionales, centradas en el "libre juego del mercado". Sin embargo, lo que debe resaltarse en primer lugar, es que estas ambigüedades son consecuencia necesaria de la relación específica entre el estado desarrollista postcolonial y el pueblo-nación; en segundo lugar, que son ellas las que abren espacios de maniobra para que pueda llevarse a cabo la revolución pasiva del capital y, finalmente, que ellas no pueden ser eliminadas o resueltas dentro de la actual forma de constitución del estado.

Permítaseme ilustrar brevemente el anterior punto. En vista del tipo de proceso político que ha sido definido por el estado indio, las ambigüedades de la legitimidad se expresan con mayor nitidez en los mecanismos de la representación. En lo que concierne al sector moderno, los intereses particulares están organizados y representados bajo la conocida forma de los grupos de interés: así lo atestigua la variedad de asociaciones permanentes de industriales, comerciantes, profesionales y trabajadores, tanto como de movimientos de agitación temporal en torno a problemas específicos. En este ámbito, las demandas compiten entre sí, y el estado puede usar tanto su poder de coacción como su poder de persuasión para definir prioridades en cuanto a su satisfacción relativa. El límite global a este proceso estará dado por la necesidad de mantener la unidad del sector moderno en su conjunto, ya que ésta, como se ha señalado

* N.E. Alude al autogobierno, a través de la noción de autoabastecimiento y no-dependencia postulados por el movimiento nacionalista de masas.

anteriormente, se destaca en el cuerpo del estado como un elemento abrumadoramente dominante de la nación. La unidad del sector moderno se especifica en términos de una diversidad de criterios, y abarca el dominio de la producción industrial, los sectores profesional, educativo y de servicios vinculados a ésta, y la producción agrícola, excluido el sector de subsistencia; lo que comprende también las fronteras demográficas efectivas del mercado para los productos del sector moderno. La identificación de este sector no puede darse en términos de regiones específicas, y tampoco coincide con la simple dicotomía rural/urbana. Pero debido a su singular posición como el único interés particular que puede alegar representar el aspecto dinámico de la nación misma, el conjunto del proceso político en manos del estado -incluidos los partidos que apuestan a controlar sus órganos centrales- tiene que esforzarse por producir consenso en torno a la protección de la unidad del sector moderno. Cualquier indicio de una falta fundamental de consenso repercutirá en una crisis de la propia unidad nacional. De este modo, el manejo político de las demandas económicas requiere que se mantenga cierto equilibrio interno o paridad estable entre las diversas fracciones que componen el sector moderno. Desde este punto de vista resulta unilateral el análisis de la "economía política" de la planificación india como un juego competitivo entre grupos de presión privilegiados dentro de un sector moderno que se autoperpetúa¹⁹, ya que esquivo la fundamental ambigüedad de un proceso estatal que debe promover la acumulación a tiempo de legitimar al propio sector moderno como representante de toda la nación.

Existen sin duda ambigüedades más profundas en la relación entre el sector moderno y el resto del pueblo-nación. Por un lado, está el sistema territorializado de representación electoral, que toma la forma de representaciones uninominales por distritos electorales. Por otro lado, están las demandas competitivas que pueden expresarse no sólo a través de la organización de grupos de interés permanentes, sino también mediante movilizaciones fundadas en solidaridades culturales preexistentes, sea en términos de localidad, casta, tribu, comunidad religiosa o identidad étnica. Sería un error suponer que aquí no funciona ningún proceso de representación. Antes bien, el aspecto más interesante de la política india contemporánea es precisamente el modo en que las solidaridades y formas de autoridad que derivan de la comunidad precapitalista se insertan en los procesos de representación de la democracia liberal electoral. Esto permite, por un lado, que aparezcan organizaciones y líderes en la esfera del proceso estatal, alegando representar a tal o cual "comunidad", y por otro, que dichos representantes sean utilizados por gente amenazada de perder sus medios de subsistencia o que ya sufre las consecuencias de tal pérdida, y que busca a través suyo la protección o indulgencia del estado. Por otro lado, el propio estado puede manipular estas formas "premodernas" de relación entre la comunidad y el estado para garantizar la legitimidad de su función desarrollista.

Un ejemplo de lo último es el abandono de la anterior estrategia de "desarrollo de comunidades" en aras de la distribución directa de paquetes de "erradicación de la pobreza" a grupos-meta seleccionados entre los sectores

¹⁹ Por ejemplo, una vez más, Bardhan, *Political Economy*; y Rudolph y Rudolph, *In Search of Lakshmi*.

menos privilegiados. Esta estrategia, desarrollada en el régimen de Indira Gandhi en los años 70, permite al estado usar una retórica política para que las capas intermedias tanto de la jerarquía social (notables y jefes políticos locales, grupos terratenientes) como de la jerarquía gubernamental (funcionarios locales e incluso representantes políticos electos) sean acusadas de obstaculizar el camino a un estado que intenta extender las ventajas del desarrollo a los pobres y de ofrecerles directamente el paquete de sus beneficios, como si fuera un regalo del liderazgo político del más alto nivel²⁰. Desde el punto de vista de una doctrina racional de la autoridad política, estas formas de legitimación aparecen sin duda como premodernas, reeditando lo que los sociólogos llamarían autoridad "tradicional" o "carismática". Pero la paradoja reside en que la existencia, la unidad y hasta el carácter representativo del sector moderno como elemento dirigente de la nación, tienen que ser legitimados precisamente por estos medios.

La otra cara de esta relación de legitimación resulta en una imagen ambigua del estado para la conciencia popular. Si es verdad que el estado aparece ante la conciencia popular como una entidad externa y distante; entonces, dependiendo de la percepción inmediata que se tiene de los antagonismos locales, el estado puede ser percibido ya sea como un opresor entrometido en los asuntos de la comunidad local, o bien como un protector benevolente del pueblo contra sus opresores locales. La imagen particular que asuma el estado estará determinada por el contexto. Pero nuevamente, esto abre posibilidades de juego a una diversidad de estrategias políticas, de lo cual tenemos una vasta gama de ejemplos en la historia de la política moderna de la India.

Tales ambigüedades revelan la manera estrecha y unilateral como se autodefine la "ciencia" de la planificación: una unilateralidad necesaria, pues sin ella, la singular racionalidad de su práctica no sería comprensible para sí misma. Desde su propio punto de vista, la planificación intentará rectificar la ineficiencia y el despilfarro del sector público, la irracionalidad en la selección y asignación de proyectos con base en conveniencias electorales y la concesión de subsidios estatales en respuesta a presiones agitativas. Pero por otro lado, la configuración de los poderes sociales en el proceso político tenderá a reproducir ese cúmulo de resultados ineficientes e irracionales, que en la bibliografía de la planificación suelen ser atribuidos a simples errores de implementación. Sin embargo, en el proceso de proyectar la eficiencia del crecimiento productivo como un camino racional de desarrollo para la nación en su conjunto, los intereses particulares del sector moderno deben transferir al estado el peso de sufragar los costos de producir un consenso general para su proyecto particular. El sector estatal, que se identifica como encarnación de lo general, soportará así los costos sociales que implica la construcción de un marco de legitimidad para la revolución pasiva del capital.

Lo que he tratado de mostrar es que ambos procesos -la planificación "racional" y la política "irracional"- son partes inseparables de la lógica misma del

²⁰ Ver Arun Patnaik, "Gramsci's Concept of Hegemony: The Case of Development Administration in India", *Economic and Political Weekly: Review of Political Economy* 23, no. 5 (1988): PE12-18; Atul Kohli, *The State and Poverty in India: The Politics of Reform*. Cambridge: Cambridge University Press, 1987.

estado que lleva a cabo esta revolución pasiva del capital. La paradoja, en realidad, consiste en que es la propia "irracionalidad" del proceso político la que continuamente trabaja produciendo la legitimidad que requiere el ejercicio racional del planificador. Aunque el planificador considera a su propia práctica como instrumento de resolución de conflictos, el proceso político utiliza a la planificación misma como instrumento de producción de consenso en torno a la revolución pasiva del capital.

No es entonces sorprendente el descubrir que la propia forma racional de ejercicio de la planificación otorga al proceso político una retórica para conducir sus debates políticos. *Crecimiento y equidad*: ambos términos están cargados de un poderoso bagaje retórico que puede servir tanto para justificar como para impugnar las políticas estatales que buscan usar los poderes legales coercitivos para proteger o cambiar las relaciones existentes entre grupos sociales. Se ha mostrado que la forma misma de una institución de planificación racional, situada fuera del proceso político, resulta decisiva para la auto-definición de un estado desarrollista que encarna la conciencia universal única de la totalidad social. Se ha mostrado también que los detentadores del poder pueden restringir, moldear y distorsionar las estrategias de planificación con el fin de producir un consenso político favorable a su gobierno. Lo que en un dominio es ciencia, en el otro se convierte en retórica; lo que en el uno es voluntad racional del conjunto, en el otro se vuelve aglomeración de voluntades particulares. Los dos juntos -esa pareja contradictoria, siempre en pugna y sin embargo irónicamente armoniosa- constituyen la identidad del estado desarrollista en la India de hoy.