

INDIA: ATOLLADERO SOCIEDAD-ESTADO*

SATYA R. PATTNAYAK
Universidad de Villanova

ESTE ARTÍCULO EXAMINA la naturaleza de las relaciones sociedad-Estado en India desde la independencia. Lo que se plantea es que la situación actual de los asuntos sociedad-Estado se pueden caracterizar perfectamente como un *estancamiento institucional*. Este *estancamiento institucional* se ha producido como resultado de la conquista del aparato del Estado por diversos intereses regionales. Intereses de grupos dominantes y subordinados, que ocupan partes definidas del aparato de Estado tanto horizontal como verticalmente. De ahí que el lograr objetivos económicos y sociales específicos, tales como el de generar un alto crecimiento económico y acceder a una distribución del ingreso en favor de los pobres, haya sido particularmente lento e ineficaz.

El atolladero de las relaciones sociedad-Estado

Varios acontecimientos recientes acaecidos en India resultan muy preocupantes. En primer lugar, aproximadamente durante los últimos veinte años ha habido una excesiva centralización del poder político. En segundo lugar, también se ha producido un agravamiento múltiple de la impotencia para cumplir objetivos económicos y sociales específicos. Por último, estos acontecimientos parecen relacionarse positivamente con los cada vez más fuertes movimientos sociales regionales que exi-

* Una versión anterior de este ensayo se presentó en la Reunión Anual de la *American Sociological Association* en Los Angeles, California, celebrada del 5 al 9 de agosto de 1994.

gen más autonomía política del gobierno. Juntas, estas tendencias ponen en tela de juicio la naturaleza de las relaciones sociedad-Estado y la relativa autonomía del Estado.

Lo escrito hasta ahora abunda en enfoques divergentes acerca de ambos temas (Evans, 1989; Rudolph y Rudolph, 1987; Kohli, 1987, 1990; Patnaik, 1992). Abordaré estos temas tomando en cuenta los dos problemas urgentes que los gobiernos sucesivos de India han tenido que enfrentar desde 1947, año de la independencia política: la generación de alto crecimiento económico y la distribución de algún ingreso entre grupos que no sean los socialmente dominantes.

En la primera parte de este artículo intento delinear ciertas condiciones sociales bajo las cuales es probable que se produzca una especie particular de relación sociedad-Estado. En la segunda, evalúo el debate acerca del grado de relativa autonomía del Estado. Por razones de espacio y tiempo me concentraré exclusivamente en India, pero mi planteamiento es que, con algunas variaciones, se podrían esgrimir argumentos parecidos para muchos casos en el resto del sur de Asia.

Las relaciones sociedad-Estado han motivado muchas investigaciones en el campo de la sociología política durante los últimos años (Amsden, 1985; Barkey, 1989; Birnbaum, 1988; Chaudhury, 1989; Evans, 1989; Katzenstein, 1985; Stepan, 1989; Tilly, 1985; Migdal, 1988; Kohli, 1990; Migdal, Kohli y Shue, 1994). A pesar de las diferencias de metodología y de la amplitud de los análisis, tales estudios afirman que tanto el "Estado" como la "sociedad" pueden entenderse como entidades teóricamente definidas, y que interactúan para generar reacciones una hacia la otra (preferentemente positivas) entre sí, en países con un proceso de rápida transformación industrial y estructural. Algunos estudiosos afirman que los éxitos o fracasos de los programas de crecimiento económico y distribución del ingreso dependen en buena medida de la fuerza y la debilidad respectivas de estas dos entidades (véase Barkey y Parikh, 1991).

"Estado" se refiere a un conjunto de organizaciones administrativas, recaudadoras, coercitivas y jurídicas que tratan de estructurar las relaciones de autoridad en la sociedad (Stepan, 1978: xii). "Sociedad", en este caso, se refiere a un

conjunto de gente que se enfrasca en ciertos patrones recurrentes de interacción y sobre quien mantiene cierta jurisdicción un Estado dado. ¿Es el Estado indio fuerte respecto de la sociedad, o es débil? ¿Es la sociedad india más fuerte que el Estado? Estas preguntas han perseguido a los científicos sociales interesados en el subcontinente indio desde hace tiempo (Berberglu, 1992; Chandra, 1992; Chattopadhyay, 1992; Sau, 1992; Embree, 1985; Rudolph y Rudolph, 1985; Kohli, 1990). En esta parte abordaré esos problemas a la luz de los desafíos simultáneos que se han presentado desde la independencia: generar un adecuado crecimiento económico y una distribución del ingreso en favor de los pobres.

No pretendo decir que equilibrar las metas del crecimiento económico y de la distribución del ingreso en una sociedad de escasos recursos sea fácil. Sin embargo, los esfuerzos por favorecer una de las metas respecto de la otra, o por mantener un equilibrio entre ambas, requieren de mucha habilidad política y grandes dotes de conducción, lo cual importa mucho para nuestra comprensión de las relaciones sociedad-Estado en general.

Una vez señalado lo anterior, me referiré a las fortalezas y debilidades del Estado y de la sociedad india durante la independencia, en 1947. A pesar de las diferencias entre las posturas académicas respecto a India, en el sentido de que haya tenido alguna vez la experiencia de un Estado que se asemejara al modelo occidental, en general se considera que durante el periodo de la colonización se desarrolló cierta estructura para recaudación de ingresos, rentas y para infligir castigos a aquellos que transgredieran un modo de conducta "sensato", definido jurídicamente (Habib, 1963; Chandra, 1975). Ello propició la implantación de un aparato coercitivo, vital para la existencia del Estado. El intento por coordinar las diferentes esferas del Estado, implicó que también evolucionara un aparato administrativo. En pocas palabras, los cuatro conjuntos de órganos antes mencionados (*v. g.* administrativo, recaudador, coercitivo y jurídico) ya estaban establecidos en el momento de la independencia.

La sociedad india, aunque dividida en muchas castas, religiones, ocupaciones y lenguajes, por lo menos tenía un sentido

mítico del Estado o encabezado por un gobernante supremo (Scharfe, 1989). Esto otorgaba alguna legitimidad a la élite estatal beneficiada, lo cual es vital para ubicar a la "autoridad" en una sociedad cambiante (Weber, 1968). En cuanto a los asuntos relacionados con el crecimiento económico y la distribución del ingreso, el Congreso Nacional Indio, a pesar de su lucha heroica contra los británicos por la independencia política, fracasó en inculcar un grado razonable de consenso de valores a la mentalidad popular. En la práctica, el movimiento de liberación nacional se unificó sobre la base de un programa con un único punto: obtener la independencia política.

Los diferentes grupos, cohesionados por casta, religión, ocupación o lenguaje, detentaban una comprensión muy limitada sobre factores tales como crecimiento económico, distribución del ingreso y lo que éstas podían reportar en términos personales o colectivos. Ambos asuntos requerían de la asimilación de la noción de bienestar tanto individual como colectivo. Como ha quedado demostrado en los estudios históricos, la noción de individuo en India siempre ha estado supeditada a los intereses de la familia, la aldea, y la comunidad, basada en un sistema de castas (Srinivas, 1971). Dicho de otro modo, en la sociedad india había muy poco consenso acerca del valor del crecimiento económico y la distribución del ingreso. De ahí que yo la caracterice como una sociedad débil respecto del Estado, en el momento de la independencia.

El Estado indio, o la élite de Estado, aunque dividida verticalmente a causa de la partición, comprendía en mayor medida aquellos dos problemas que encaraba la nación a partir de la independencia. Nehru, a todas luces uno de los dirigentes más carismáticos desde Mahatma Gandhi, tuvo una visión clara sobre ambas cuestiones. En numerosos discursos esbozó a grandes rasgos la naturaleza de las actividades que el Estado indio tendría que emprender tras la independencia (Nehru, 1952). No obstante su compromiso con la causa de la distribución del ingreso, Nehru también poseía una aguda conciencia sobre la urgencia de generar suficiente riqueza en la sociedad. Al hablar en la Conferencia de la Industria (Industries Conference) realizada en Nueva Delhi el 18 de diciembre de 1947, Nehru afirmó:

Hablamos, y con razón, de los problemas de la distribución. De hecho, la mayoría de nuestros problemas y conflictos, y nuestras ideologías vitales, tienen que ver con la distribución. Pero [...] obviamente debe haber algo suficientemente abundante que distribuir, antes de empezar a distribuir. Por tanto, llegamos al problema de la producción. La producción es el primer elemento esencial, pero a ella se asocia íntimamente la distribución (Nehru, 1952: 148).

De los numerosos discursos de Nehru sobre el tema, se desprende que no le podía asignar igual prioridad a los dos problemas —crecimiento económico y distribución del ingreso—, pues la nación se había estancado económicamente desde los años treinta. El repetido fracaso de India para generar un crecimiento económico adecuado desde los años treinta, bajo los auspicios de los británicos, propició que tal asunto se convirtiera en la mayor prioridad para Nehru, quien afirmaba que los esfuerzos de distribución serían fútiles si no había nada que distribuir. Bajo la conducción de Nehru, surgió un consenso muy claro respecto a la necesidad de fomentar el crecimiento económico, consenso que alcanzó un alto nivel por lo menos dentro del poder ejecutivo.

Sin embargo, el Estado enfrentaba numerosos impedimentos. En primer lugar, la estructura recaudadora era muy poco eficiente para generar los ingresos requeridos para financiar los ambiciosos planes de desarrollo, ya que se enfrentaba a intereses depredadores que no veían con buenos ojos la anunciada política de crecimiento económico, y la consecuente distribución de la riqueza. Tácticas depredadoras se desarrollaban en todas las regiones de India y, en gran medida, socavaban los esfuerzos del Estado por promover el crecimiento económico (Evans, 1989). En segundo lugar, el sistema jurídico carecía de un código de conducta relativamente unánime respecto a temas sociales de vital importancia, tales como el trato hacia la mujer, la propiedad privada y la seguridad social. El aparato coercitivo enfrentaba una amenaza mayor del exterior (en la forma de la guerra por Cachemira y la situación general de la frontera con Pakistán, y más tarde con China) y obviamente no estaba en posición de enfrentar los desafíos internos a la autoridad jurídica del Estado. Con las notables excepciones de Hyderabad y otros lugares, el aparato coerci-

tivo del Estado indio estaba seriamente incapacitado. Aunque en el caso de Hyderabad tuvo un desempeño admirable, no logró detener la carnicería que siguió a la partición del país. En Cachemira no logró restaurar la jurisdicción india en todos los territorios. Sobre la base de una evaluación combinada de los cuatro conjuntos de órganos que forman parte del Estado, mi descripción del Estado indio es la de una entidad maltrecha. Sin embargo logró sobrevivir, en buena medida debido a la personalidad y el carisma de Nehru. Además, la situación de crisis que persistió tras la Partición, concedió a Nehru mayor libertad de acción respecto a importantes problemas que la nación enfrentaba. Así, el Estado era relativamente más fuerte en relación con la sociedad en el periodo inmediato posterior a la independencia política.

El periodo de 1947-1977 se caracterizó, en general, por el crecimiento de la importancia del Estado. Se iniciaron varias reestructuraciones trascendentes en la sociedad, por medio de la concesión de privilegios constitucionales, y de maniobras legales. El aparato coercitivo ganó terreno gradualmente, y pronto se convirtió en una entidad con la que había que entenderse. Las ramas administrativa y recaudadora del Estado también afianzaron sus posiciones y expandieron su campo de operaciones a escala nacional. Al mismo tiempo, la sociedad siguió padeciendo una debilidad general. El Estado emprendió la reorganización lingüística y modernizó el sistema de educación pública para promover el crecimiento económico y la redistribución de la riqueza. Como las regiones estaban en gran medida organizadas bajo los auspicios de una lengua y una etnicidad comunes, la sociedad india permaneció débil respecto al Estado, particularmente en el centro. Durante ese lapso, y por medio de la manipulación periódica de la situación de crisis —ya fuera en la forma de una amenaza externa de guerra (o de la guerra misma), o de una amenaza interna de rebeliones (los naxalitas y las agitaciones en favor de una reforma agraria)—, la élite del Estado impidió que la sociedad se conformase como un racimo vibrante de sociedades regionales basadas en lazos étnicos, y que actuara, con cierto nivel de consenso de valores respecto a los asuntos prioritarios, de crecimiento económico y distribución del ingreso.

A partir de 1977, tras la derrota de Indira Gandhi y su Partido del Congreso (Congreso I), en las elecciones parlamentarias, se pudo observar con claridad el ascenso de varias sociedades regionales o subsociedades. Los movimientos de Assam, Punjab, Cachemira y Jharkhand simbolizaron la cristalización de sociedades regionales con un grado relativamente alto de consenso en su interior, sobre los problemas mencionados. Sin duda, algunos de esos movimientos fueron afectados directa e indirectamente por el fracaso de la planificación india y de las políticas estatales, relacionadas con la promoción de un alto crecimiento económico y de la distribución del ingreso. Era notoria una creciente infiltración del Estado en los estratos locales mediante fuerzas afincadas en los intereses sectarios del crecimiento regional. Por supuesto, se hacía mucho menos énfasis en el problema de la distribución del ingreso. El Estado no pudo obtener el mismo éxito con sus tácticas manipuladoras de utilizar las amenazas externas o internas para estructurar las relaciones de autoridad. Por ello, en este periodo se produjo una supremacía relativa de las sociedades regionales respecto al Estado. Mi interpretación es que la cristalización regional de intereses concentrados en sus particulares perspectivas de crecimiento económico regional (y no nacional) y de distribución del ingreso, no constituía un desafío a la visión mítica del Estado que prevalece en India, sino más bien al desempeño real sobre el control del aparato de Estado por los diferentes gobiernos. Este periodo podría describirse adecuadamente como de *estancamiento*, en el que ni el Estado ni la sociedad india tenían ascendente el uno sobre el otro. Algunos académicos han descrito como único este "estancamiento" (designación mía), porque combina la centralización del poder político con la impotencia para lograr objetivos económicos y sociales específicos (Kohli, 1990). Sobre esto volveré en la segunda parte con más detalle.

Este periodo continúa, aunque aparecen indicios de cambio. Desde 1990, tanto la pléyade de intereses regionales como el Estado indio buscan aliados. Cada vez más, las configuraciones regionales se movilizan para que sus posturas acerca de las cuestiones de crecimiento económico y redistribución de la riqueza comporten un carácter nacional. La intención del Es-

tado de liberalizar las políticas industriales y cambiarias es una acción encaminada a ganar el apoyo del grupo empresarial industrial para vigorizar su legitimidad en ciernes. Por otra parte, las condiciones del comercio han resultado claramente contraproducentes para la agricultura (Patnaik, 1992). Éstas, son malas noticias para el sector menos representado de la sociedad india: los pobres de las zonas rurales (Choudhry, 1989). Si la alianza en formación, aunque cada vez más evidente, entre la élite del Estado, la élite urbana industrial y el capital extranjero se afianzara, el Estado ganaría mucha influencia respecto a las diferentes configuraciones sociales regionales y podría dictar los planes de crecimiento económico y distribución del ingreso. No obstante, si así sucediera, los movimientos sociales encontrarían un motivo común para reorganizar sus acciones contra el Estado respecto a los efectos negativos (que no serían pocos) de las políticas de fomento al crecimiento, contra la distribución del ingreso, lo que pronto produciría otro periodo de estancamiento.

Hasta ahora he esbozado una imagen del Estado y de la sociedad indios como si éstos estuvieran libres de tendencias de clase e institucionales y hubieran actuado sólo para provocar respuestas (o una especie de respuesta) el uno del otro mediante sus posturas acerca del crecimiento económico y de la distribución del ingreso. Ésta es una visión muy simplificada y no resistiría un escrutinio riguroso. Ciertamente, es más práctico afirmar que ambas entidades están conectadas por redes de organizaciones ubicadas tanto horizontal como verticalmente, que median entre los lazos que históricamente se desarrollan entre el Estado y la sociedad. Ello hace que surja el problema de la autonomía relativa del Estado.

¿Presenta el Estado indio relativa autonomía respecto a los intereses de clase dominantes? De ser así, ¿qué ha sido de estos intereses desde la independencia? El grado de relativa autonomía, ¿se ha visto afectado por las políticas de promoción del crecimiento económico y distribución del ingreso? A continuación abordaré estos problemas.

Cualquier examen del Estado como una entidad relativamente autónoma debe abarcar algunas nociones teóricas acerca de lo que el Estado hace o debiera hacer. En primer lugar,

existe una perspectiva marxista muy obvia, según la cual, el Estado es un instrumento de dominación que representa principalmente los intereses de la clase alta (Marx y Engels, 1958). Dado que este punto de vista sostiene que el conflicto económico es básicamente un juego que queda tablas, y que la estructura económica proporciona la base de la superestructura sociopolítica, no hay lugar para un Estado neutral o siquiera para la posibilidad de que la élite del Estado desarrolle su propio interés independiente. Así, esta postura asigna al Estado una autonomía muy estrecha.

En el momento de la independencia, algunos indicios importantes desafiaron la afirmación de que el Estado indio era únicamente un instrumento de dominación que favorecía a la clase dominante. La burguesía industrial no desafió la política industrial del Estado, la cual era demasiado cautelosa y se cocinaba a puerta cerrada. Esto se hizo particularmente evidente cuando el capital privado fue marginado en buena medida de los muchos proyectos de instalación de industria pesada emprendidos por el Estado. Una administración pública organizada proporcionó la capacidad burocrática necesaria para, cuando menos, coordinar el trabajo administrativo y ciertas actividades de recaudación (por ejemplo, la de obtención de impuestos), que en ocasiones golpean duramente a la burguesía industrial. Demos por sentado que la carencia de un programa ambicioso de reforma agraria demostró que quizá la élite estatal no estaba del todo dispuesta a alterar la situación del sector agrícola. Es posible plantear que para el control de las masas de trabajadores agrícolas sin tierra, el Estado indio y la élite terrateniente (como sucedió con los kulaks) se unieron. Por consecuencia, virtualmente se concedió al Estado libertad de acción en el sector urbano. Así, tuvo relativamente autonomía en el sector urbano industrial pero no tanto en el sector rural agrícola.

Debido a la influencia de los kulaks, algunos estudiosos plantean que el Estado indio es en realidad un Estado cautivo (Patnaik, 1992; U. Patnaik, 1976; Bhardwaj, 1974). Un indicio de esta influencia puede apreciarse en la ausencia de una escala progresiva de impuestos sobre el ingreso aplicado a agricultores ricos. Otros sostienen que el Estado indio ha permanecido relativamente autónomo respecto a los intereses de la

clase dominante (Rudolph y Rudolph, 1985; Bardhan, 1988). Según Bardhan, lo que ha sucedido en India desde la independencia es el cambio de la naturaleza del régimen en el poder, lo cual no ha afectado el grado de autonomía del Estado que sigue siendo muy alto. Rudolph y Rudolph (1985, 1987) afirman que el Estado indio se las ha arreglado para conservar su relativa autonomía respecto a las cuestiones del crecimiento económico y la distribución de la riqueza, pero que ha alternado entre una política de mando democrático y una de exigencia autoritaria.

Se ha establecido, fuera de toda duda, que para el momento de la independencia política, la burguesía india no tenía la fuerza suficiente como para dictar sus preferencias en cuanto a las políticas que se debían seguir, al régimen de Nehru (Chandra, 1992). Aunque tuvo la inteligencia suficiente como para apoyar el movimiento de liberación en momentos críticos, su postura antiimperialista, muy poco radical, también le valió algunas concesiones de los británicos, en términos de la protección frente a la competencia extranjera y el mayor acceso al crédito. Hacia 1947 era claro que el capital industrial no se había asentado en el Estado indio ni mucho menos lo dominaba. En términos tácticos, el Estado estaba más alineado con los agricultores ricos o los kulaks (Patnaik, 1972).

A partir de aquel año, sin embargo, el Estado hizo varios intentos por generar una burguesía industrial viable. Subsidió al capital monopólico nacional a expensas del capital local en pequeña escala, así como al capital extranjero. Los sectores más estratégicos y de uso intensivo de tecnología, como las industrias automovilística y del cemento, estuvieron vedados a las corporaciones privadas extranjeras (esto es, con participación mayoritaria de capital extranjero). En cuanto a los sucesos de confrontación entre capital y trabajo, el Estado reprimió, en la mayoría de los casos, al movimiento laboral organizado, pese a la expansión de los sindicatos. Sin embargo, el sector industrial protegido no generó un nivel adecuado de crecimiento para aliviar el problema del subempleo en el sector agrícola. Las condiciones del comercio continuaron favoreciendo ampliamente al sector agrícola hasta finales de los años ochenta.

Desde entonces ha habido un cambio perceptible en las condiciones del comercio, que ahora favorecen menos al sector agrícola. Precisamente, éste ha sido el periodo durante el cual el sector industrial indio ha experimentado algunas de sus tasas de crecimiento más impresionantes. La política anterior de un sector industrial ineficaz y severamente controlado ha sido sustituida por otra de mayor apertura, en la forma de competencia extranjera e inversiones conjuntas equitativas, en sectores críticos de la economía, que presentan un manejo intensivo de capital.

Sin duda, la teoría de las clases, propietaria del Estado, tiene relevancia limitada en el contexto indio. Una sociedad que carece de un monto adecuado de acumulación de capital y crecimiento y cuenta con una burguesía débil, no podría haber funcionado en el sentido marxista clásico. Más bien, la perspectiva institucionalista del Estado, defendida por muchos en el contexto de las economías industrializadas y en vías de industrialización, parece tener más sentido en el caso de India (Dye, 1995; Skocpol, 1995). Según esta perspectiva, el Estado es “potencialmente autónomo”, dependiendo de la estructura institucional y las capacidades del gobierno. Además, las instituciones políticas indias, como prescriben los institucionalistas, reflejan el equilibrio de poder entre grupos políticamente organizados (o estancados, dependiendo del caso) fuera del aparato del Estado, por una parte, y la naturaleza del cabildeo entre élites dentro de las instituciones de Estado, por la otra.

Gran parte del paradigma institucionalista ha sido conformado por varios estudios empíricos enfocados en las experiencias de desarrollo dirigidas por el Estado en muchos países del mundo. Algunos estudiosos aceptan que hay perspectivas de crecimiento industrial en el mundo en desarrollo, a pesar de las obvias y muy señaladas limitaciones de recursos, pero le atribuyen mucho más importancia al papel que desempeñan los respectivos Estados en estos procesos (Cardoso y Faletto, 1978; Evans, 1985). A pesar del hecho de que las “instituciones” han estado a la vanguardia de la investigación académica, su relativo nivel de autonomía ha variado de un área a otra.

Desde mi punto de vista, este “estancamiento institucional” es, en verdad, el caso de India, y se ha producido como resul-

tado de que diversos intereses regionales han capturado varias unidades dentro del Estado, situación que ha proliferado desde la independencia, en particular desde los años setenta. Excepto durante el lapso comprendido entre 1947 y 1966 (bajo la dirección de Nehru y Shastri), la naturaleza del régimen podría caracterizarse como una política de exigencia autoritaria o de mando autoritario. La naturaleza democrática del régimen prácticamente desapareció desde el fallecimiento de Nehru. Cada vez más, desde 1966, varias partes del aparato del Estado han sido ocupadas por grupos, tanto dominantes como subordinados, que enarbolan opiniones discrepantes respecto al crecimiento económico y la distribución de la riqueza. El resultado ha sido globalmente desastroso para India. Aunque esa situación ha propiciado que el Estado sea relativamente autónomo de cualquier grupo de poder específico (dominante o subordinado, cada vez más organizados), y lo ha hecho menos efectivo o eficaz. Sin duda, esta estructura institucional india, aparentemente estable, ha logrado infundir algún sentido de estabilidad y continuidad políticas, que los académicos en favor de la modernización predicaban con tanta obsesión (Huntington, 1968). Sin embargo, ha dado pocos resultados concretos para la sociedad en general. La mayor parte de los miembros de la sociedad india se ha estancado económicamente y el número de personas que viven en la pobreza extrema no ha hecho más que multiplicarse con el transcurso de los años. El lema oficial *garibi hatao* ("aliviar la pobreza") esgrimido con vehemencia por Indira Gandhi y sus seguidores desde principios de los setenta, se ha convertido en una promesa vacía. ¿Puede explicar estos acontecimientos una perspectiva institucionalista?

Varios estudios recientes de gran importancia se han ocupado con fortuna de estos asuntos (Bardhan, 1988; Kohli, 1990, 1994; Mitra, 1992). Examinaré brevemente por lo menos uno de ellos. El desarrollo simultáneo de la centralización extrema del poder político y la incapacidad para traducir ese poder en la consecución de objetivos económicos y sociales específicos, es un esquema que ha sido brillantemente descifrado por Atul Kohli en *Democracy and Discontent: India's Growing Crisis of Governability* (1990). Kohli plantea convincentemente

que, en especial desde los años setenta, las políticas indias han revelado una incapacidad creciente para resolver los conflictos sociales y generar crecimiento económico. ¿Es éste el signo de un Estado cautivo o de uno relativamente autónomo? Kohli describe esta incapacidad en términos de carencia de institucionalización, bajo nivel de compromiso ideológico de los miembros de los partidos políticos y ausencia de dotes de mando en el alto nivel.

El énfasis de Kohli (1990) sobre la falta de institucionalización y de un estilo de conducción personalista y carismático en el nivel superior, parece no concordar con mi afirmación respecto a un estancamiento institucional. Quizá sea posible conciliar ambas posturas. La razón por la cual afirmo que el estancamiento institucional ha sido ciertamente una causa básica de la incapacidad de la élite del Estado para alcanzar objetivos económicos y sociales específicos, es que ninguna de las instituciones fundadas por Nehru o por iniciativa suya, ya sean políticas o burocráticas, ha sido disuelta o desechada. Es cierto que estas instituciones, en la mayoría de los casos, no cumplen su propósito original y en lugar de ello parecen atender a intereses sectarios personales, como afirma Kohli (1990). En mi opinión, el estancamiento institucional se produce cuando diferentes partes del aparato de Estado son acaparadas por intereses comprometidos con visiones muy diferentes del cambio y de la transformación social. Un estilo personal de gobernar en la cima y un estilo impersonal y letárgico, ampliamente cultivado por los empleados de la administración pública india en los niveles medios de la burocracia, así como la infiltración ya registrada de intereses regionales (ocasionalmente también personalistas) en los órganos provinciales de la burocracia federal, simbolizan el estancamiento. Los movimientos tendientes a alcanzar objetivos específicos han sido notablemente lentos e ineficaces, como consecuencia de lo anterior. Precisamente, Kohli caracterizó este proceso como deficiente en institucionalización, que quizá se ha mantenido por la ausencia de una estructura de partidos políticos organizativa e ideológicamente comprometidos con políticas específicas orientadas a alcanzar metas. Por ello, la versión de Kohli (1990) y la mía son similares en cuanto a que

ambos percibimos el resultado real de las diversas iniciativas políticas del Estado, llevadas a cabo por medios burocráticos que han dado muestras de ser ineficaces en las áreas del crecimiento económico global y de la distribución de la riqueza.

Los ejemplos son múltiples y constituyen un testimonio de que las principales políticas de desarrollo anunciadas rara vez son puestas en práctica con eficacia. Las políticas mismas podrían indicar que el Estado apoya a un grupo o clase en contra de otros o, quizá, que fomenta los intereses del Estado. En vista de la incapacidad de encontrar cualquier forma razonable de resolver las cosas, resulta claro que el Estado indio es relativamente autónomo, pero muy poco efectivo en el cumplimiento de sus objetivos de crecimiento económico y distribución del ingreso.

En otras palabras, el Estado en India se ha convertido básicamente, en un escenario de conflicto social, dado que varios grupos tratan de sojuzgar parte de aquél en pos de sus respectivas metas predatorias (Kohli, 1987; Evans, 1989). Ante la importancia de este aspecto, la efectividad del Estado para cumplir su papel como actor corporativo se ha ensombrecido (Rueschemeyer y Evans, 1985). No puede funcionar como un instrumento eficaz de dominación. El papel del Estado concebido teóricamente como el de guardián del bien universal también ha perdido importancia, salvo en ocasiones como desastres naturales, rebeliones internas o guerras con el extranjero (Durkheim, 1964; Rueshemeyer y Evans, 1985).

Los esfuerzos recientes realizados por el Estado indio para promover un alto crecimiento económico mediante la liberalización del mercado interno y la reducción de las políticas de control del mercado, son ejemplos de un intento de la élite del Estado por salir de ese atolladero. La esperanza es que aliándose con el capital industrial, tanto nacional como extranjero, la élite del Estado podría persuadir a sus interlocutores, con un grado razonable de consenso, sobre la prioridad del crecimiento económico en términos nacionales, y en ese proceso, recuperar algo de su eficacia perdida para contrarrestar la resistencia de las sociedades regionales.

Antes de finales de los ochenta, el proceso de crecimiento económico global en India era sostenido por el crecimiento de los sectores público y privado. En estos dos sectores, los intereses del capital explotaban el trabajo organizado y ambos obtenían ganancias del trabajo rural desorganizado (Patnaik, 1972). Muchos de estos segmentos anteriormente no organizados, de la población rural, se han vuelto más organizados desde el punto de vista político (Kolhi, 1990). Sin embargo, debo advertir que el énfasis exagerado en el crecimiento económico sin intenciones visibles de aliviar la situación de pobreza de millones de campesinos y jornaleros sin tierra en el sector rural, provocaría otra ola de resistencia y desafío social a la primacía del Estado. El Estado indio está haciendo un esfuerzo desesperado por abandonar su carácter de depredador neutral de las clases, y empieza a mostrar indicios de configurarse como un Estado que promueve, al menos, una alianza entre grupos dominantes, en este caso el del capital industrial tanto nacional como extranjero.

Gran parte de la incapacidad de los académicos para explicar el atolladero de las relaciones Estado-sociedad en India procede del hecho de que el crecimiento económico y la distribución del ingreso se construyen como parte del mismo conjunto de políticas por seguir. Pero no lo son. Sin embargo, la conducción política es un factor crítico para satisfacer las demandas populares en ambos sentidos. Y la persistencia de una conducción política débil sostenida por un estancamiento institucional en gran parte de India, no ayuda.

Bibliografía

- Amsden, A. (1985), "The State and Taiwan's Economic Development", en P. Evans *et al.* (comps.), *Bringing the State Back In*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 78-106.
- Bardhan, P. (1988), *India's Democracy*, Princeton, Princeton University Press.
- Barkey, K. (1989), "State Autonomy and the Crisis of Import Substitution", *Comparative Political Studies*, 291-314, pp. 22.

- _____ y S. Parikh (1991), "Comparative Perspectives on the State", *Annual Review of Sociology*, 523-549, pp. 17.
- Berberoglu, B. (comp.) (1992), *Class, State, and Development in India*, Nueva Delhi, Sage.
- Bharadwaj, K. (1974), *Production Conditions in Indian Agriculture*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Cardoso, F. H. y E. Faletto (1978), *Dependencia y desarrollo en América Latina*, México, Siglo Veintiuno.
- Chandra, B. (1992), "The Indian Capitalist Class and Imperialism Before 1947", en B. Berberoglu (comp.), *Class, State, and Development in India*, Nueva Delhi, Sage, pp. 57-81.
- _____ (1975), *The Rise and Growth of Economic Nationalism in India*, Nueva Delhi, People's Publishing House.
- Chattopadhyay, P. (1992), "Indian Capitalist Industrialization", en B. Berberoglu (comp.), *Class, State, and Development in India*, Nueva Delhi, Sage, pp. 141-156.
- Chaudhry, K. (1989), "The Price of Wealth: Business and State in Labor Remittance and Oil Economies", *International Organization*, 43, pp. 101-145.
- Durkheim, E. (1964), *The Division of Labor*, Nueva York, Free Press.
- Dye, T. (1995), *Who's Running America? The Clinton Years*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall.
- Embree, A. T. (1985), "Indian Civilization and Regional Cultures: The Two Realities", en P. Wallace (comp.), *Region and Nation in India*, Nueva Delhi, South Asia Books, pp. 19-39.
- Evans, P. (1989), "Predatory, Developmental, and Other Apparatuses", *Sociological Forum*, 4, pp. 561-587.
- _____ (1985), *Dependent Development: The Alliance of Multinational, State, and Local Capital in Brazil*, Princeton, Princeton University Press.
- Habib, I. (1963), *Agrarian System of Mogul India*, Bombay, Asia Publishing House.
- Huntington, S. (1968), *Political Order in Changing Societies*, New Haven, Yale University Press.
- Katzenstein, P. (1985), *Small States in World Markets: Industrial Policy in Europe*, Ithaca, Cornell University Press.
- Kohli, A. (1994), "Centralization and Powerlessness: India's Democracy in a Comparative Perspective", en J. Migdal, A. Kohli y V. Shue (comps.), *State Power and Social Forces*, pp. 89-107.
- _____ (1990), *Democracy and Discontent: India's Growing Crisis of Governability*, Nueva York, Cambridge University Press.

- (1987), *The State and Poverty in India*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Marx, K. y F. Engels (1958), *Selected Works*, 2 vols., Moscú, Foreign Language Publishing House.
- Migdal, J. (1989), *Strong Societies and Weak States: State-Society Relations and State Capabilities in the Third World*, Princeton, Princeton University Press.
- , A. Kohli y V. Shue (comps.) (1994), *State Power and Social Forces*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Mitra, S. K. (1992), *Power, Protest and Participation*, Nueva York, Routledge.
- Nehru, J. (1952), *Independence and After*, Nueva York, John Day.
- Patnaik, P. (1992), "A Perspective on the Recent Phase of India's Economic Development", en B. Berberoglu (comp.), *Class, State, and Development in India*, Nueva Delhi, Sage, pp. 185-206.
- (1972), "Imperialism and the Growth of Indian Capitalism", en R. Owen y B. Sutcliffe (comps.), *Studies in the Theory of Imperialism*, Londres, Longman, pp. 121-145.
- Patnaik, U. (1976), "Class Differentiation Within the Peasantry: An Approach to the Analysis of Indian Agriculture", *Economic and Political Weekly*, septiembre.
- Rudolph, L. I. y S. H. Rudolph (1987), *In Pursuit of Lakshmi*, Chicago, University of Chicago Press.
- (1985), "The Subcontinental Empire and the Regional Kingdom in Indian State Formation", en P. Wallace (comp.), *Region and Nation in India*, Nueva Delhi, South Asia Books, pp. 40-59.
- Rueschemeyer, D. y P. Evans (1985), "The State and Economic Transformation", en P. Evans et al. (comps.), *Bringing the State Back In*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 44-77.
- Sau, R. (1992), "The Development of Monopoly Capital in India", en B. Berberoglu (comp.), *Class, State, and Development in India*, Nueva Delhi, Sage, pp. 157-184.
- Scharfe, H. (1989), *The State in Indian Tradition*, Leiden, E. J. Brill.
- Skocpol, T. (1995), "Political Response to Capitalist Crisis", en T. Skocpol y John Campbell (comps.), *American Society and Politics*, Nueva York, McGraw-Hill, pp. 48-72.
- y E. Amenta (1986), "States and Social Policies", *Annual Review of Sociology*, 12, pp. 131-157.
- Srinivas, M. N. (1971), *Social Change in Modern India*, Berkeley, University of California Press.
- Stepan, A. (ed.) (1989), *Democratizing Brazil: Problems of Transition and Consolidation*, Nueva York, Oxford University Press.

- _____ (1978), *The State and Society*, Princeton, Princeton University Press.
- Tilly, C. (1985), "War Making and State Making as Organized Crime", en P. Evans *et al.* (comps.), *Bringing the State Back In*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 169-191.
- Weber, Max (1968), *Economy and Society*, Nueva York, Bedminister Press.