

MITOS DEL *PERMIT RAJ*¹

La inesperada victoria del Congreso Nacional en las elecciones celebradas en mayo de 2004 ha situado a la izquierda india en un aprieto. El resultado ofrece un verdadero alivio de las casi dos décadas de avance aparentemente inexorable de la autoritaria derecha hindú, la cual, tras seis años en el poder, ya ha viciado las características laicas y democráticas de la sociedad india, y estaba dispuesta a causar aún más daño. Para profundizar en la actual desbandada de la derecha, la izquierda quiere evitar a toda costa echar abajo la coalición gobernante, liderada por el Congreso Nacional Indio, antes de que complete su mandato de cinco años. Al mismo tiempo, el resultado de las urnas expresó en todo el país el descontento (especialmente rural) con las consecuencias del giro neoliberal, iniciado en 1991 por Manmohan Singh, el nuevo primer ministro del Congreso Nacional, entonces ministro de Economía.

Como antes, el Congreso Nacional seguirá avanzando en lo que ahora denomina «reformas con rostro humano». Oponerse resueltamente a esta trayectoria se ha vuelto más importante que nunca, especialmente porque, con el aumento de las desigualdades de ingresos, de riqueza y de poder, con la persistencia de elevados niveles de pobreza y con el descenso de la absorción de trabajadores, incluso de jóvenes preparados, India podría, como Suramérica, enfrentarse a una gran turbulencia social en los próximos años. Si la izquierda y otras fuerzas progresistas no restablecen su anterior credibilidad como opositoras competentes a esta política, dispuestas a presentar alternativas y capaces de llevarlas a cabo, será la derecha comunalista la que se hallará en mejores condiciones para aprovechar esas convulsiones. Estamos todavía lejos de escribir epitafios para la Hindutva política. Este contexto incierto da un valor político adicional al sobresaliente estudio de Vivek Chibber. Porque *Locked in Place: State-Building and Late Industrialization in India* es un convincente ataque contra las premisas intelectuales, los argumentos y las afirmaciones sobre los que descansa el consenso neoliberal imperante en India.

¹ Vivek CHIBBER, *Locked in Place: State-Building and Late Industrialization in India*, Princeton, Princeton University Press, 2003.

El discurso dominante hoy es el siguiente: India estaba en la primera fila de los países poscoloniales por su creencia en la política intervencionista estatal de industrialización por sustitución de importaciones, y el mantenimiento de la misma. Pero el resultado final fue el fracaso relativo, tanto en el cumplimiento de los primeros objetivos establecidos por los planificadores indios como en referencia a las «economías milagrosas» del Este asiático. En las dos décadas que siguieron a 1947, la clase industrial india respaldó ampliamente este proyecto de industrialización por sustitución de importaciones dirigido por el Estado, porque resultaba interesante en un mercado interno protegido, dentro del cual podían crecer las empresas; pero también porque no tenía elección. El Congreso Nacional había dirigido una de las tres grandes luchas anticoloniales masivas (además de la de Vietnam y China) del siglo xx. A pesar de todos sus vínculos con el capital indio (y su carácter innegablemente burgués), sus principales líderes conservaron un cierto respaldo y credibilidad entre las masas que permitió al Estado poscolonial controlado por el Congreso Nacional mantener una considerable autonomía respecto a la clase industrial, y una fuerza considerablemente mayor que la de ésta. Dadas las ideas socialistas de Nehru, el Estado básicamente se salió con la suya en la realización de este proyecto, cuya debilidad se hizo evidente incluso antes de la muerte de dicho dirigente en 1964. La larga crisis que experimentó entre 1965 y 1980 estuvo marcada, a pesar de que la Revolución Verde consiguió garantizar la autosuficiencia en la producción de granos alimenticios, por bajas tasas de crecimiento, niveles de pobreza elevados y persistentes, baja productividad industrial y grandes desequilibrios en el cambio de divisas. La propia historia ha dado ahora un veredicto definitivo: el Estado indio, con sus ilusiones respecto al socialismo (véase el hundimiento del comunismo) es el principal culpable de esta falta de desarrollo. Las lecciones para el futuro están claras: descartar la planificación del desarrollo, reducir progresivamente la intervención estatal, conceder al sector privado la máxima libertad para obtener recursos (reducir los impuestos de sociedades y sobre la renta) y para invertir dónde y en lo que quiera, liberalizar progresivamente tanto en el plano interno como en el exterior. La senda establecida por India en la década de los ochenta —especialmente desde el giro representado por las «reformas» de Singh en 1991— es la mejor forma de salir adelante; de hecho, es la única.

Ésta es la idea que el trabajo erudito y escrupulosamente argumentado de Chibber echa eficazmente abajo. Los neoliberales creen que sólo hay una política económica buena y una mala, y la primera debe suponer el establecimiento de las condiciones reales que más se aproximan a las verdades de la economía neoclásica de los libros de texto. El Estado puede fomentar o entorpecer la creación de tales condiciones, y también tiene cierta participación en el problema de las externalidades. Pero el neoliberalismo no tiene lugar alguno ni para la opinión de que hay una subespecialidad legítima de la «economía del desarrollo» ni para la noción de que existe un «Estado desarrollista» específico. Dado que en el Este asiático los países que constituyen el ejemplo sobresaliente de industrializa-

ción capitalista tardía son Japón, Taiwán y Corea del Sur, y que deben su éxito al hecho de tener dichos Estados, el neoliberalismo no puede ofrecer una explicación históricamente fundada sobre la que ha de ser la cuestión clave en todos los países pobres: ¿por qué y cómo se produce la industrialización tardía? ¿Por qué algunos Estados desarrollistas tienen éxito y otros no? Chibber combina los conocimientos históricos, las teorías institucionales del Estado, el análisis de las clases y las pruebas empíricas para explicar precisamente esta cuestión mediante las experiencias opuestas de Corea e India en las dos décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial.

El Estado tuvo una importancia crucial en la promoción de la industrialización de Francia, Alemania y Estados Unidos a finales del siglo XIX. Pero, hasta después de 1945, no apareció la planificación del desarrollo como, en su versión más débil, en forma de política industrial consciente destinada a controlar la inversión privada: dirigiendo hacia dónde debía ir, y después asegurándose de su uso eficiente. Esta planificación del desarrollo tenía que abordar dos áreas. Necesitaba mejorar el «entorno» general en el que funcionan las empresas aumentando la tasa de ahorro nacional y llevando a cabo importantes reformas agrarias, para incrementar la producción de materias primas, proporcionar bienes salariales para la industria y ampliar el mercado interior. Aunque Chibber registra la importancia de este aspecto (sobre el cual se hablará más tarde), el libro se ocupa, principalmente, de la segunda función desarrollista del Estado: la de influir directamente en el sector industrial mediante la microgestión de su comportamiento. Para ello hay que formular y aplicar una política industrial sensata.

La política industrial tiene dos dimensiones. En primer lugar, hay que subvencionar la industria proporcionando infraestructuras: *inputs* baratos, crédito fácil y protección del mercado interior, garantizando así tasas de rentabilidad elevadas. Desarrollar las estructuras y la colaboración entre las clases y el Estado necesaria para lograrlo no es un problema, ya que éste es el aspecto «gratuito» de la política. Es establecer los adecuados patrones de la inversión y la producción privadas lo que resulta altamente problemático, requiriendo un control efectivo y mecanismos reguladores que equivalen a institucionalizar un Estado disciplinario (para las empresas). Deben existir estructuras para adquirir y compartir la información necesaria entre las empresas, y entre éstas y el Estado, y para llevar a cabo una coordinación interempresarial y proporcionar un sistema de incentivos y sanciones que funcione adecuadamente. Un Estado desarrollista eficaz debe hallarse en condiciones de disciplinar a las empresas. Una condición necesaria, aunque no suficiente, para lograrlo es disponer de un Estado capitalista sustancialmente autónomo respecto a la clase industrial cuyos intereses pretende promover y a los que pretende servir.

El Estado coreano, dice Chibber, consiguió ser más autónomo respecto a su clase industrial que el indio en las cruciales décadas inmediatamente posteriores a la descolonización. De hecho, los industriales indios impidie-

ron que su Estado estableciera dichas estructuras disciplinarias. Aunque ambos países heredaron burocracias fuertes y capaces, no colonizadas por las elites económicas, sólo Corea pudo tomar las dos medidas necesarias para establecer el Estado disciplinario. Creó una agencia nodal, el Consejo de Planificación Económica (CPE), que constituyó «un factor de coherencia» entre los múltiples intereses creados, secciones e inclinaciones de la Administración, porque tenía suficientes competencias para controlar la autoridad de otros organismos en lo que, a política económica e industrial, se refería. Además, el Estado coreano estaba «inserto» en la comunidad industrial. Había institucionalizado una densa red de vínculos con el sector empresarial que servía de vía de doble sentido para la cooperación y la negociación, creando, y después sosteniendo, un «proyecto compartido» entre Estado y clase. Éste fue el complemento vital a los poderes disciplinarios del Estado. El éxito de Corea derivó de este «pacto» mutuo entre Estado y clase, no de las capacidades meramente disciplinarias de aquél.

Como muchos otros países recién llegados del mundo en vías de desarrollo, Corea tuvo que empezar estableciendo una política de sustitución de las importaciones para construir su industria interior tras barreras protectoras. Pero, al contrario que otros, no siguió meramente la senda de una mayor promoción de las exportaciones —India lo intentó con éxito parcial después de su crisis de cambio exterior de 1957—, sino que consiguió pasar a un régimen de industrialización orientada hacia las exportaciones. Bajo este régimen (utilizado por Japón, Taiwán y Corea) no es posible basarse simplemente en los costes relativamente bajos de la mano de obra, sino que deben alcanzarse criterios mundiales de productividad, avance técnico, técnicas de comercialización y demás, que después permiten ascender en la cadena de valor de las exportaciones desde las manufacturas ligeras (textiles, juguetes) hasta las mercancías de industria pesada (coches, buques, herramientas mecánicas) y, finalmente, a la electrónica y otras mercancías de equipo y de consumo avanzadas. Ésta ha sido la trayectoria de las economías protagonistas del milagro del Este asiático.

Tras la opción por el régimen de industrialización orientada hacia las exportaciones efectuada por la dictadura de Park Cheng Hee a mediados de la década de los sesenta, las empresas coreanas tuvieron que aceptar el control estatal; sin él, no tenían posibilidades de adquirir los niveles de productividad, las penetraciones en mercados, los *inputs* de capital, las subvenciones, la inversión en investigación y desarrollo y los créditos necesarios para garantizar una competitividad mundial. Si el primer paso fue conseguir que las preferencias de los capitalistas coreanos cambiaran a favor de la senda del régimen de industrialización orientada hacia las exportaciones, el segundo fue garantizar su éxito rápido y, con él, el incentivo de reproducirlo constantemente. Este régimen tiene ventajas de productividad a largo plazo sobre la industrialización por sustitución de importaciones, pero es también mucho más difícil. Chibber reconoce que las cuestiones de geografía y suerte —por no mencionar la geopolítica de la Guerra Fría— permitieron a Corea establecer un eficaz Estado desarrollista

basado en la IOE, mientras que circunstancias muy diferentes no sólo negaron a India la posibilidad realista de realizar dicho cambio, sino que también determinaron la forma adoptada por el fracaso de su propio desarrollo. De acuerdo con Chibber, la decisión tomada por Japón de cambiar su propia estrategia de industrialización orientada hacia las exportaciones, pasando de la fabricación de manufacturas ligeras a la exportación de capital y mercancías industriales pesadas, hizo que el capital japonés fluyera hacia Corea del Sur, principalmente en forma de participaciones minoritarias en sociedades de capital riesgo con empresas coreanas para crear una plataforma de explotación, especialmente a Estados Unidos. Corea aprovechó la tecnología de producción japonesa en estas áreas y, más importante, los puntos de venta y los recursos de comercialización que Japón poseía ya en Estados Unidos. A su vez, Corea se convirtió en un gran importador de productos industriales pesados de Japón. Así, Corea no estableció primero un Estado desarrollista para después establecer una estrategia de industrialización orientada hacia las exportaciones, sino que, mediante ésta, consiguió establecer dicho Estado.

Chibber pasa después a la cuestión de por qué India no consiguió crear un Estado disciplinario. Pone en duda lo que él considera uno de los mitos históricos básicos: el de que, en vísperas de la independencia, las empresas más poderosas, hablando en nombre de su clase, respaldaron la planificación del desarrollo. Sostiene lo contrario. Tanto antes como inmediatamente después de la independencia, la clase empresarial india bloqueó con éxito el establecimiento de una estructura adecuada de planificación disciplinaria, complemento necesario para la subvención de la industria propia de la estrategia de sustitución de las importaciones. El mito de la burguesía aquiescente echa la culpa del fracaso posterior al Estado, cuando debería achacárselo a la clase capitalista india y a lo que ésta hizo para evitar la emergencia de un Estado desarrollista eficaz. El Plan de Bombay de 1944, diseñado y firmado por las principales empresas, respaldó el principio de régimen planificador posterior a la independencia, y se considera como el texto canónico que confirma su aceptación general por parte de éstas. Mediante una investigación archivística original, Chibber presenta pruebas que sostienen convincentemente que el Plan ha sido gravemente malinterpretado. La clase industrial, incluidos los signatarios clave del Plan de Bombay, había dejado muy clara su oposición a la planificación disciplinaria en el Comité de Planificación Nacional instituido por el Congreso Nacional en 1939 y en la «coyuntura crítica» de 1947-1951. ¿Cómo podría haberse comportado de otra manera cuando, anticipando los amplios espacios del mercado interno que quedarían vacíos con la partida del capital británico en 1947, lo último que quería era restricciones respecto adónde y cómo debían invertir?

El Plan de Bombay expresó el reconocimiento por parte de los industriales indios de que era necesario un cierto proceso planificador después de la independencia, y de que necesitaban participar en él desde dentro para garantizar que no tomara direcciones peligrosamente antitéticas a sus inte-

reses. Si la historiografía india convencional ha concedido un peso indebido al Plan, Chibber quizás haya doblado excesivamente la vara en la otra dirección al tratar el acuerdo de 1944 como una «anomalía» que debía explicarse en términos puramente contingentes. Da, por consiguiente, demasiada importancia al masivo movimiento «Dejad India», de 1942, que se agotó mucho antes de 1944, pero del cual se considera que provocó un profundo temor entre la burguesía industrial que, viendo el espectro de la planificación socialista materializarse ante ella, estaba desesperada por proyectar la necesidad de establecer un plan capitalista. Pero, a pesar de que hubo periodos de arrebatos masivos, la relación básica de fuerzas entre el capital y los trabajadores estuvo firmemente inclinada hacia el primero; sus vínculos con el Congreso Nacional fueron mucho más fuertes, y la izquierda, aunque dirigía a la clase trabajadora urbana, nunca fue verdaderamente capaz de desplazar el liderazgo de la corriente dominante del Congreso Nacional. El Partido Comunista de India, obediente a la alianza que Stalin estableció después de 1941 con Londres, se desacreditó al oponerse a la movilización de 1942. Es fácil compartir la oposición iconoclasta de Chibber a las interpretaciones convencionales del Plan de Bombay y, al mismo tiempo, estar en desacuerdo con la manera en la que ha redistribuido el peso explicativo entre los factores que contribuyeron a su aparición. Es, sin embargo, un mérito significativo del libro el hecho de que, posiblemente, provoque mucha más investigación seria sobre toda la cuestión de la relación entre Estado y clase en este periodo.

Después de la independencia, los dos instrumentos clave de los que disponía el Estado indio para instalar un sistema de planificación disciplinaria eran la Comisión de Planificación y la Ley de Industrias (Regulación y Desarrollo), propuesta en 1949 y aprobada en 1951. Debido a la presión de clase, ambas desaparecieron en seguida. La Comisión de Planificación se transformó en un organismo meramente asesor (al contrario que el CPE coreano), y las competencias de la ley quedaron enormemente diluidas. En asociaciones sectoriales empresariales de Corea, trabajaban altos funcionarios públicos que ayudaron a «integrar» el Estado en la industria. Sus equivalentes indios –los Consejos de Desarrollo y el Consejo Asesor Central para la Industria, los vínculos clave entre las empresas y el Estado– eran poco más que tertulias. India nunca consiguió establecer un Estado desarrollista disciplinario. Y el capital británico y estadounidense, al contrario que el japonés, no ayudó a cambiar las orientaciones estratégicas indias: entraron en busca del mercado interno, no para establecer una plataforma de exportación.

A pesar de las críticas contemporáneas, el verdadero problema nunca fue la presencia de lo que despectivamente se denomina «el régimen de licencia, de cuota, de permiso». Tanto en India como en Corea, escribe Chibber:

el régimen de política industrial se caracterizaba por una batería de obstáculos administrativos, trámites burocráticos y controles estatales; en ambos casos, el sistema favorecía a las empresas grandes frente a las

pequeñas y las medianas. En Corea, sin embargo, los favores a las grandes empresas se repartían conscientemente, con objetivos claros y con la capacidad de hacer un seguimiento y, si era necesario, imponer disciplina.

En un capítulo posterior, Chibber explica por qué no prosperó una reforma hacia un Estado mejor y más disciplinario, ni siquiera después de la crisis de la balanza de pagos que tuvo lugar en 1957. En primer lugar, esto habría requerido cambiar las preferencias capitalistas de la industrialización por sustitución de importaciones a las exportaciones, algo que no ocurrió. La reforma desde dentro del Estado ya no era posible, porque la dinámica de planificación existente servía para fortalecer el poder capitalista, reduciendo aún más la autonomía del Estado. En los círculos administrativos la limitada autoridad de la Comisión de Planificación provocaba resentimiento. El fracaso de la planificación reforzó los sentimientos contra la propia idea de desarrollo planificado, y la Comisión empezó a perder influencia en la formulación de las políticas. Finalmente, esta erosión desde el interior conduciría a una nueva generación de burócratas de alto rango que, desilusionados por toda la experiencia planificadora, caerían en la trampa neoliberal de pensar que la reforma no podía significar la mejora de la calidad de la intervención estatal, sino sólo la «liberalización»: es decir, eliminar progresivamente dicha intervención. En las décadas de los ochenta y los noventa, los nuevos intereses industriales, irritados por las restricciones que favorecían a las empresas establecidas, pedían la liberalización, mientras que tanto las nuevas como las viejas empresas contemplaban con avaricia las perspectivas de privatizar determinados ámbitos del sector público.

Hoy, la presión ejercida por los industriales indios para combinar la liberalización interna con la protección de la entrada de inversión extranjera directa se ha desintegrado de hecho. Sorprendentemente, las últimas páginas de Chibber, que analizan brevemente las tendencias contemporáneas, no registran este hecho. La continua liberalización exterior se acepta ahora como algo de sentido común; sólo se discute su ritmo y su patrón. En efecto, sectores muy sustanciales del capital indio se consideran ahora preparados para aceptar un futuro en el que habrán de buscar nichos en el gran mercado indio, intentar expandirse hacia donde puedan en el exterior y aceptar ser socios menores de multinacionales. Hasta ahora, la coalición de la clase dominante en India –las burguesías industrial y agraria, el vértice de la burocracia– excluyeron en buena medida cualquier presencia burguesa externa; esta opción se está transformando hacia un futuro todavía incierto. La globalización neoliberal bien puede confirmar la profética, aunque entonces prematura, predicción que Nicos Poulantzas hizo en su libro *Classes in Contemporary Capitalism (Las clases sociales en el capitalismo actual, 1975)*, que establecía la aparición de «burguesías internas», no compradoras, en diversas partes del mundo.

Éstas son cuestiones a las que Chibber no presta la debida atención, aunque una mayor elaboración de este tema no cuestionaría la idea central

de su estudio. Y tampoco da mucha importancia al «entorno general», interno o mundial, en el que operan los Estados y las industrias india y coreana. Además, aunque resalta repetidamente la importancia de rastrear la cambiante relación de fuerzas dentro del Estado, y entre éste y la clase industrial, no incluye en la imagen los cambios de poder que se han verificado dentro del bloque de la clase dominante. Dado el poderoso estrato agrario existente en la India y los diversos patrones de desarrollo regional imperantes en su vasto territorio, éste es un verdadero fallo. Chibber rechaza la tesis de que la gran reforma agraria efectuada después de la guerra de Corea de 1950-1953, al eliminar un obstáculo de clase contra la rápida industrialización, aumentara decisivamente la autonomía estatal para producir los mecanismos de desarrollo que precedieron a la industrialización orientada hacia las exportaciones. Sólo admite que ésta es una condición necesaria pero no suficiente para que se produzca un desarrollo del Estado desarrollista. La posibilidad que Chibber no explora es qué habría ocurrido si Corea (y Japón y Taiwán) no hubieran llevado a cabo dichas reformas agrarias.

En cuanto a India, el libro presenta ya una firme argumentación de por qué no se creó un Estado desarrollista. ¿Estuvo este resultado sobredeterminado entonces por la ausencia de una reforma agraria seria, en sí misma inconcebible dada la relación general de las fuerzas de clase antes y después de 1947? Aparte de las virtudes ya citadas, las reformas agrarias permiten al Estado concentrarse más en la clase industrial cuyo poder aumenta frente a las elites rurales en decadencia. Esto facilita, o incluso elimina, presiones populistas como las que el Estado indio tuvo que soportar en las décadas de los setenta y ochenta, que le obligaron a realizar compensaciones políticas a las elites rurales y urbanas. Al cambiar las relaciones de poder verticales en el campo, las reformas agrarias también facilitan enormemente la alfabetización masiva, creando una población activa más cualificada que contribuye a aumentar la productividad industrial, así como a preparar un mayor mercado interno para bienes de consumo más avanzados. No es una coincidencia que India haya fracasado estrepitosamente en los frentes interrelacionados de la reforma agraria y la alfabetización masiva.

Además de este contraste crucial entre el noreste de Asia e India, hay otra diferencia que Chibber no ha analizado seriamente. Chalmers Johnson no es el único estudioso que hace hincapié en la decisiva importancia que la política exterior estadounidense tuvo sobre la trayectoria económica del Este asiático. Durante buena parte de la Guerra Fría, el Este asiático fue la línea de frente geográfica en la batalla contra los dos gigantes comunistas (y contra el pez chico, Corea del Norte), siendo Japón, Taiwán y Corea del Sur los países fronterizos delegados. A cambio de la fidelidad política, el gobierno estadounidense concedió inauditos niveles de acceso a las exportaciones de estos países, pasando por alto o moderando la inquietud y la oposición interna. Así, la contrapartida de la considerable autonomía de la que disfrutaba el Estado coreano en el ámbito interno

era la ausencia de autonomía en su política exterior. La creación y el mantenimiento de un Estado desarrollista basado en la industrialización orientada hacia las exportaciones no eran únicamente función de las relaciones sociales internas, sino que respondían también a un equilibrio de fuerzas mundial.

No hay manera de que India –dado su tamaño, el carácter y el liderazgo de su movimiento nacional de independencia, y la escisión de Pakistán dispuesto a dejarse atraer al lado occidental del enfrentamiento de la Guerra Fría– pudiera haber aceptado jamás un tipo de subordinación similar en política exterior. Ésta es una razón poderosa aunque no mencionada por la que Chibber, después de explorar todas las posibilidades del Estado desarrollista indio, tiene razón al concluir que, a fin de cuentas, tal Estado sólo podría haber perseguido, a lo sumo, una estrategia de industrialización por sustitución de importaciones más eficaz. A ese respecto, como dice, un estudio comparativo serio sobre «países de desarrollo tardío» que siguieron la mencionada vía de la industrialización por sustitución de importaciones con mejores resultados que India, como Brasil, México y Turquía, sería una contribución importante que arrojaría más luz sobre las posibilidades y los límites de la planificación del desarrollo disciplinario en la industrialización tardía. Hasta que alguien asuma esa tarea, tenemos todas las razones para agradecer esta obra innovadora.