

CAPÍTULO 8

El desarrollo como cambio institucional: las desventajas del monocultivo institucional y el potencial de la deliberación

Según Hoff y Stiglitz (2001, 389), los economistas modernos han concluido que el «desarrollo no debe verse hoy primordialmente como un proceso de acumulación de capital, sino como un proceso de cambio institucional». El «fundamentalismo del capital»¹, con su énfasis en la acumulación de activos de capital, se sustituyó primero por la «tecnología» luego por el papel de las ideas en general y, finalmente, por las «instituciones», en especial por las instituciones básicas para la gobernanza². Lamentablemente, la idea de que la calidad de las instituciones básicas para la gobernanza se considere el elemento crucial para fomentar el crecimiento ha demostrado no ser una panacea en ningún caso.

Actualmente, el método preponderante mediante el cual se intentan construir instituciones que promuevan el desarrollo es imponer patrones institucionales uniformes en los países del Sur Global, un proceso que llamo «monocultivo institucional». Este proceso ha producido resultados muy desalentadores. Aun para aquellos académicos que no aceptan la valoración pesimista de William Easterly (2001b) de que el «billón de dólares que se ha gastado en ayuda desde 1960, a través de los esfuerzos de consultores, donantes de ayuda exterior, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, fracasó en obtener los resultados deseados», es evidente que se necesitan versiones más efectivas en la práctica y más satisfactorias analíticamente que la idea básica de que las instituciones para la gobernanza son importantes.

Varios economistas, entre los cuales se encuentran Dani Rodrik y Amartya Sen, han defendido que en lugar de imponer la que se considera «la única manera aceptable» de conseguir el desarrollo, basándose en la supuesta experiencia de los países desarrollados de nuestros días, deberíamos buscar formas de promover las instituciones que mejorasen la capacidad de los ciudadanos de adoptar decisiones por sí mismos. ¿Podrían ser mejores para el desarrollo instituciones deliberativas que incorporaran en sus actuaciones una «democracia densa» donde se produjera la discusión y

¹ Véanse King y Levine (1994); Easterly (2001a, capítulo 3).

² Véase Evans (2005).

el intercambio público de ideas? Una variedad de argumentos y pruebas empíricas sugieren que así podría ser. Hay dos ejemplos bien conocidos, el de Kerala en la India y el de Porto Alegre en Brasil, que refuerzan empíricamente ese presupuesto, y nos hacen pensar que esas instituciones pueden llegar a atraer hacia sí las energías de los ciudadanos comunes e incrementar con ello su predisposición a invertir en bienes públicos y a mejorar el suministro de los mismos. En pocas palabras, hay buenas razones para impulsar el análisis institucional en una dirección que explore la hipótesis del «desarrollo deliberativo».

EL CRECIMIENTO GUIADO POR LAS IDEAS Y LAS INSTITUCIONES

Las versiones más antiguas de la teoría del crecimiento se traducían con más facilidad en estrategias políticas. El «fundamentalismo del capital» tenía sentido intuitivamente: para satisfacer mejor sus necesidades, las personas debían ser más productivas; para ser más productivas, necesitaban mejores herramientas (físicas y también intangibles); una mayor acumulación de bienes de capital significaba acceso a mejores herramientas; por tanto, el capital era el instrumento clave para poder satisfacer mejor nuestras necesidades. Cuando el sentido intuitivo puede incorporarse dentro de un modelo elegante y parsimonioso*, como el modelo de crecimiento de Harrod-Domar (Domar 1946), su atractivo como base teórica para una política del desarrollo se hace irresistible.

Infortunadamente, el fundamentalismo del capital no funcionó, ni teórica ni empíricamente. Robert Solow (1957) señaló que el fundamentalismo del capital, ni tenía sentido teóricamente, ni explicaba la trayectoria del crecimiento estadounidense a largo plazo³. Para el Sur Global tampoco funcionó, como señala Easterly, concentrarse en la acumulación de capital. King y Levine (1994, 286) concluyen: «Las diferencias en capital per cápita explican poco las diferencias en productividad per cápita entre diversos países; el crecimiento de los activos de capital apenas explica comparativamente las diferencias de crecimiento de la producción entre países». El capital sigue siendo fundamental para el crecimiento⁴, pero hoy se reconoce sólo como un elemento más dentro de una combinación compleja⁵.

* Véase nota del traductor en p. 215.

³ Hasta Evsey Domar está de acuerdo con ello. Véanse Domar (1957, 7-8); Easterly (2001a, 28).

⁴ Véanse Jorgenson et al., (1987); DeLong y Summers (1993); Kim y Lau (1994; 1995); y Young (1995)

⁵ Véanse Blomstrom, Lipsey y Zejan (1996); Barro (1997); Lin y Lee (1999); Easterly (2001a); Hoff y Stiglitz (2001, 428); Meier y Rauch (2000, capítulo 3).

Uno de los componentes obvios de esa mezcla son las nuevas ideas. La «nueva teoría del crecimiento»⁶, al estudiar las ideas como bienes que no están en competencia, capaces de ofrecer rendimientos crecientes*, se alejó de la lógica simple de Harrod-Domar sobre la inversión y el consumo. A primera vista, concentrarse en el estudio de las ideas parece pecar de optimismo: si la teoría fuera cierta y los países pobres comenzaran a usar los inventarios de ideas que han acumulado los países ricos, sus tasas de crecimiento se dispararían. En la práctica, sin embargo, beneficiarse de las ideas de otros países parece difícil. Aunque las ideas no compiten entre sí, sus rendimientos sí pueden considerarse como propiedad y pueden ser controlados y monopolizados (Romer 1993a, 71-72). Las luchas actuales en torno a los derechos de propiedad son indicativas de la frustración de los países pobres en relación con la capacidad de los países ricos de continuar monopolizando los rendimientos de las nuevas ideas. Más esencial todavía es que para poder obtener rendimientos de la mayoría de las ideas se requiere tener la capacidad de articularlas con recursos complementarios, como el capital, el trabajo especializado y, lo más importante, estructuras institucionales⁷.

Imaginar cómo hacer para beneficiarse de los rendimientos de las ideas conduce directamente hacia la preocupación por las instituciones. Mientras que las ideas, en el sentido tradicional de la «tecnología», son importantes, las que configuran la organización social de la producción y de los incentivos creativos tienen mayor peso a largo plazo. Los ejemplos van desde la contabilidad por partida doble hasta los manuales operativos de las franquicias de McDonald's. De todas las ideas, las normas administrativas básicas o las normas jurídicas son las que probablemente tienen el mayor impacto. Los proponentes de la nueva economía institucional, como

⁶ Puesto que las ideas no son «bienes rivales» y pueden usarse simultáneamente por cualquier número de agentes económicos, su utilización está sujeta de manera natural a rendimientos crecientes. Usted y yo no podemos usar la misma carretilla simultáneamente, pero si alguien nos da la idea, usted y yo, y todos nuestros vecinos, podemos construir carretillas. Una vez que una idea o parte del conocimiento útiles se han creado, el costo de volver a usarla es esencialmente cero, por lo que sus rendimientos se incrementan cada vez que se usa. Véanse Romer (1986, 1990, 1993a, 1993b, 1994) y Lucas (1988). Para resúmenes recientes, véanse Aghion y Howitt (1999) o Easterly (2001a, capítulos 3, 8, 9).

* Véase nota del traductor en la p. 110

⁷ Los efectos de la complementariedad entre los mismos trabajadores especializados, y entre trabajadores especializados y el capital son un ejemplo del problema. Los trabajadores especializados se dirigen a lugares donde puedan obtener mayores beneficios al combinar sus habilidades con las de otros trabajadores especializados. Véanse Kremer (1993); Noorbakhsh y Paloni (2001); Hoff y Stiglitz (2001, Apéndice A); y Easterly (2001a, 150-60). Los países pobres sufren triplemente: primero, por tener concentraciones iniciales más bajas de trabajadores especializados; segundo, al perder trabajadores especializados que se van a países ricos; y, por último, por el hecho de que sus ciudadanos tienen menos incentivos para invertir en formación que los trabajadores de los países ricos.

Douglas North (1981, 1986, 1990), defienden de manera convincente que para explicar los distintos índices de desarrollo es esencial la calidad de las ideas que están representadas en estos tipos de instituciones para la gobernanza. Al mismo tiempo, North rechaza explícitamente la idea de que la mayoría de las formas institucionales económicamente eficientes nazcan de algún tipo de proceso automático funcionalista.

En el caso de las normas básicas, y de las instituciones para la gobernanza que van de la mano de ellas, es también muy plausible la posibilidad de que las ideas sean perjudiciales a largo para el desarrollo (Bardhan 1989, 2001; Pierson 1997), y que éste pueda quedar «atrapado» por ellas (Arthur 1994). Las instituciones generan expectativas compartidas. Los actores que tienen expectativas compartidas en cuanto al comportamiento mutuo tienen una fuerte ventaja sobre aquellos que no saben qué esperar (Bardhan 2001, 276). Esta clase de «externalidad de red» genera fuertes rendimientos crecientes en cualquier forma institucional que consiga durar lo suficiente o extenderse lo bastante como para convertirse en la base de las expectativas compartidas (Chang y Evans, próxima aparición). Una vez que las instituciones se afianzan en una sociedad, es probable que perduren aun cuando tengan efectos negativos a largo plazo en el desarrollo, limitando la probabilidad de que aparezcan instituciones más eficaces (Grief 1994).

Las cuestiones de poder y los conflictos sobre la distribución de la riqueza complican aún más el problema. Cualquier conjunto de instituciones implica una distribución de ganancias y pérdidas. Los «ganadores institucionales» probablemente adquirirán mayor poder político, además de beneficios económicos, y, como señala Bardhan (2001, 278-279), no es probable que apoyen cambios institucionales que disminuyan sus ganancias relativas con respecto a otros participantes, incluso si el cambio pudiera resultar en una mayor productividad que incrementase sus rendimientos en términos absolutos. Los intereses creados alrededor de los resultados distributivos de las «malas» instituciones hacen más difícil cambiarlas y mantienen firmemente en su lugar las trampas en las que se reproduce la pobreza.

Al concentrarse en las ideas y las instituciones, la nueva teoría del crecimiento y la nueva economía institucional hacen que las desventajas a las que se enfrentan los países pobres parezcan más formidables. Sus predicciones teóricas son consistentes con el desagradable hecho de que la división entre Norte y Sur ha persistido a pesar de medio siglo de «desarrollo» e industrialización significativa en el Sur (Arrighi, Silver y Brewer 2003). Es más probable que las instituciones existentes refuercen, en lugar de disolver, las trampas en las que se reproduce la pobreza. Las desventajas acumulativas de la pobreza sólo se podrán superar con buenas probabi-

lidades de éxito cuando existan un conjunto de instituciones básicas que estén adaptadas para superar esas trampas.

Una vez que se decide que las instituciones son el quid del problema, necesitamos una teoría del cambio institucional que nos permita transformarlas. Desgraciadamente, nuestras teorías sobre cómo ocurren los cambios institucionales fundamentales no están bien desarrolladas (Hodgson 1988; Chang y Evans 2005). Las interacciones entre ideas, conjuntos de comportamientos probables, creencias culturales y formas organizativas son suficientemente complicadas, pero una teoría del cambio institucional debe ocuparse también del problema del poder y del conflicto (como Haggard [2004] destaca). Por ello, no es sorprendente que el enfoque institucional pueda producir resultados perversos cuando se articula mediante un paradigma político que percibe el desarrollo como un problema «técnico» (Ferguson 1994).

MONOCULTIVO INSTITUCIONAL

En lugar de promocionar nuevos caminos creativos para la política del desarrollo, el «giro institucional» en la teoría del desarrollo (Evans 2005) se ha visto acompañado de un conjunto de políticas que no tienen mucha más sensibilidad que la que tenían las viejas estrategias que pensaban que más capital equivalía a más desarrollo. La estrategia normal comienza insistiendo en la imposición del monocultivo institucional, el equivalente institucional de las ya viejas técnicas de monocultivo agrícola.

El monocultivo institucional descansa sobre la premisa general de que la eficiencia no depende de la adecuación al entorno sociocultural local y sobre la premisa más específica de que las versiones idealizadas de las instituciones angloestadounidenses son los instrumentos óptimos para el desarrollo, con independencia del nivel de desarrollo o la posición de un país dentro de la economía global. Las organizaciones internacionales, los legisladores locales y los consultores privados se unen para intentar hacer realidad la presunción de que los países más avanzados han descubierto ya el mejor y único patrón para el desarrollo y que su aplicabilidad trasciende las culturas y las circunstancias nacionales. Hacen esto con una agresividad cada vez mayor en una variedad de instituciones, que incluirían los índices de deuda en proporción al capital para las sociedades mercantiles, las relaciones entre bancos centrales y presidentes de bancos, o la organización de los hospitales públicos o los sistemas de pensiones, entre otras muchas instituciones.

El atractivo teórico del monocultivo como modelo del cambio institucional es comprensible. Las instituciones básicas de los países ricos están, por definición, asociadas con el desarrollo (al menos en esos países). Los países pobres, mediante la adopción de instituciones que los inversores

de los países ricos pueden entender, y con las que pueden trabajar, parece que podrían atraer inversión extranjera. Reinventar la rueda se considera, por lo general, una mala idea. Los sistemas de gobernanza defectuosos que predominan en la mayoría de los países del Sur hacen más fácil creer que la imposición de formas universales es una alternativa superior frente al «pensamiento confuso» que se refleja en los esfuerzos locales.

Desde la perspectiva de los gobiernos del Norte, de las instituciones multilaterales y de las corporaciones transnacionales, los atractivos prácticos y políticos del monocultivo son aún más obvios. Para cualquier organización que pretenda realizar actividades en múltiples entornos, el incremento de la uniformidad de los mismos hace que la gestión sea más sencilla. Si la oficina central de Wall-Mart revisa la gestión de un almacén local de la compañía, le hace la vida más fácil saber de antemano cómo se organiza el almacén. Si la organización es la misma, con independencia de si el almacén se encuentra en Chile, Corea o Sudáfrica, las operaciones globales se administran con mayor sencillez. Eso mismo podría decirse de un funcionario del FMI que intenta supervisar los presupuestos nacionales de un conjunto de países africanos, o del funcionario del Departamento de Estado estadounidense que intenta negociar un acuerdo comercial.

Incluso aquellas elites globales que apoyan, en teoría, una visión del mundo como una red formada por entidades legítimamente autónomas, con diferencias constitutivas cultural e históricamente valiosas, en la práctica también encuentran alivio en el monocultivo. Para un consultor de la Unesco comprometido con la diversidad cultural, el monocultivo facilita asesorar a los funcionarios encargados de la educación en los países subsaharianos (Meyer 2003; 2000). Pero para los ejecutivos de las compañías privadas que ven el mundo como un «diagrama de árbol», organizado de manera jerárquica, en lugar de como una red de entidades culturales y políticas legítimamente autónomas, el monocultivo se convierte en algo más que en una teoría atractiva o un alivio. Se convierte en una «concepción del control» (Fligstein 2001).

Si entender el atractivo del monocultivo institucional no es difícil, tampoco lo es entender por qué fracasó. La superficialidad de la imposición de formas institucionales es parte del problema: las «reformas» que se imponen en las esferas institucionales suelen estar sujetas a la presión externa, es decir, se imponen sobre las reglas formales de las organizaciones del sector público. Como señala Roland (2004, 110), estos contextos institucionales pueden «trasladarse», al menos superficialmente, de una manera rápida. Los espacios que son menos accesibles y menos transparentes –aunque también fundamentales para el funcionamiento de esas organizaciones–, como las redes informales de poder o las rutinas operativas que producen resultados en las organizaciones del mundo real, son ignoradas, casi por necesidad. Las predicciones acerca de la capacidad de estas

organizaciones para hacer cumplir nuevas reglas formales tienden, por tanto, a ser optimistas sin base real.

En la práctica, la disyunción entre las estructuras formales y las estructuras subyacentes más informales del poder y de la práctica hacen que las estructuras formales sean ineficaces. Carecemos de estimaciones fiables sobre cuánta dislocación pueden tolerar las instituciones entre reglas formales y relaciones informales de poder antes de convertirse en disfuncionales, pero las estrategias de monocultivo institucional parecen rebasar regularmente las fronteras de la disfuncionalidad.

Los problemas potenciales se ahondan cuando expandimos nuestra visión más allá de las disyunciones entre funcionamiento real e informal, y miramos en el interior del mundo de las organizaciones, que son los objetivos principales del monocultivo. Los grupos de organizaciones a los que va dirigido el monocultivo institucional están a su vez insertos en un conjunto más grande de relaciones de poder socialmente estructuradas. La advertencia de Haggard (2004, 75) acerca de que un adecuado análisis requiere que «indaguemos sobre lo que hay debajo de los acuerdos institucionales y veamos así las relaciones políticas que los crean y los apoyan», es absolutamente apropiada. Hoff y Stiglitz (2001, 418-20) están de acuerdo con esa observación y apuntan que la imposición de nuevos conjuntos de reglas formales, sin que simultáneamente se reconfigure la distribución de poder que está detrás de los anteriores acuerdos institucionales, es una estrategia dudosa desde la perspectiva de la economía política.

En conjunto, hay sólidos argumentos analíticos que explican por qué el monocultivo institucional es improbable que mejore el desempeño de los países concretos a los que se les impone en relación con el desarrollo. Una crítica más general defiende que, aun si el monocultivo institucional mejorara el desempeño de varios países concretos, la uniformidad global en la organización de las economías políticas nacionales seguiría siendo todavía una propuesta arriesgada. Si la diversidad biológica en un ecosistema lo hace más resistente frente al cambio medioambiental, y si los portafolios de inversión diversificados son superiores frente al riesgo, ¿no debería valorarse el potencial de adaptación que proporciona la diversidad institucional para la economía política en su conjunto? La economía política global, sin duda, enfrentará amenazas y retos imprevistos. Nuestra capacidad colectiva para diseñar respuestas adaptativas podría depender de nuestra competencia para recurrir a un «portafolio» variado de instituciones. Incluso si ciertas propiedades institucionales abstractas, como la transparencia y la responsabilidad frente a la sociedad, poseen valores que trascienden contextos específicos, la imposición global de un conjunto uniforme de estructuras institucionales determinadas es una propuesta dudosa si valoramos la diversificación del riesgo social, político y económico.

Estas consideraciones, que ven las desventajas de la imposición externa de un conjunto uniforme de formas institucionalidades desarrolladas exógenamente, son independientes del contenido de las instituciones que se quieren imponer. Con respecto al contenido específico que se impone a través de la cosecha actual de monocultivo institucional, se pueden realizar reflexiones adicionales. Para Chang (2002), el monocultivo institucional constituye, usando la frase de List, un «empujar lejos la escalera después de subir por ella». Defiende que las instituciones que se le imponen al Sur no son, de hecho, aquellas que caracterizaban los países hoy desarrollados durante el periodo en el que progresaron, y que la imposición de esas instituciones entorpecerá, en vez de facilitar, el desarrollo en esta región. Las versiones idealizadas de las instituciones angloestadounidenses que se están ofreciendo tampoco serían idénticas a aquellas que se asocian más de cerca con el «liberalismo solidario» que siguió a la Segunda Guerra Mundial, la conocida «Edad de Oro del capitalismo». En la mayoría de los espacios de la vida pública, especialmente en aquellos que se preocupan del suministro de servicios públicos, el monocultivo institucional ofrece la propuesta estéril de que la mejor respuesta frente al mal gobierno es menos gobierno. Sus defensores se sorprenden cuando sus esfuerzos se plasman en la persistencia de un gobierno trivial, una «atomización furiosa» de la ciudadanía y la parálisis política (O'Donnell 1993).

La experiencia del desarrollo global a lo largo del último cuarto del siglo XX es consistente con las expectativas analíticas de que el monocultivo institucional tendría un funcionamiento pobre en la práctica. Si el monocultivo fuera una estrategia efectiva para el desarrollo, podríamos esperar tasas de crecimiento acelerado en el Sur durante las dos últimas décadas en las que se han verificado esfuerzos intensos por impulsarlo. En lugar de eso, en estos últimos veinte años hemos sido testigos de una disminución de las tasas de crecimiento entre los supuestos beneficiarios de este proceso en el Sur, tanto en términos relativos al compararlas con las tasas de crecimiento de los países ricos del Norte como absolutos. Por ejemplo, Easterly (2001a, 211) encuentra que cuando los países del Sur se contemplan en conjunto, se hace evidente una «desaceleración en el crecimiento del ingreso per cápita de los países en desarrollo, que pasa del 2,5% entre 1960 y 1979 a prácticamente cero en el periodo 1980-1998». Ni siquiera parecen verificarse consistentemente en la práctica algunos de los efectos específicos positivos que podrían esperarse del monocultivo. Por ejemplo, la emulación de las instituciones de los países avanzados no es necesariamente la forma más efectiva de hacer que los contextos locales sean más hospitalarios para los inversores de los países ricos⁸.

⁸ Véase, por ejemplo, Pistor (2000).

Los ejemplos concretos de la falta de eficacia del monocultivo más obvios son los que se refieren a la condicionalidad* que se impone a las estructuras de gobierno por las instituciones financieras internacionales (IFI) para la concesión y renovación de préstamos. Usualmente, esa condicionalidad no «engancha» y a menudo fracasa en producir los resultados esperados, aun cuando se adopten las medidas propuestas⁹. Argentina, el «hijo modelo», como recompensa por su aceptación plena de la condicionalidad, consiguió transformarse en un caso dramático de fracaso. La reestructuración institucional en Rusia posterior a 1989 proporcionó tal vez el mayor ejemplo de los defectos del monocultivo institucional. Paralelamente, los protagonistas estrella en términos de inmenso crecimiento económico en los últimos diez años, como por ejemplo China, Vietnam y Malasia, nos muestran patrones institucionales que son vergonzantemente híbridos cuando se comparan con el ideal del monocultivo¹⁰.

El fracaso en ofrecer un crecimiento acelerado de los ingresos reales es sólo el comienzo de los problemas con el monocultivo. Los modelos angloestadounidenses de instituciones públicas tienden a ignorar el suministro de bienes públicos y enfatizan la provisión de incentivos individuales por encima de los resultados distributivos. Si los objetivos son mejorar las instituciones de salud pública o corregir los prejuicios contra la inversión en escuelas primarias dentro de los sistemas de educación, no hay ninguna razón que permita asumir la superioridad de los modelos institucionales angloestadounidenses. Los resultados desalentadores con respecto al crecimiento del ingreso, que se supone sería la variable más favorable a la práctica del monocultivo, indican que una evaluación más amplia sería todavía más negativa. Los defectos conspicuos del monocultivo hacen surgir la pregunta por las alternativas. Si el monocultivo no es una buena solución para las trampas institucionales que hacen persistir los equilibrios inestables de la economía, ¿qué otras estrategias deberían explorarse?

* Condicionalidad es un neologismo, procedente de una traducción directa del inglés, con el que se definen el conjunto de condiciones, principalmente de carácter económico, pero en los últimos años también de carácter político, que las instituciones internacionales imponen a los países receptores de créditos y ayuda para otorgársela. Es una práctica antigua, que ha adquirido un carácter expansivo, de las instituciones financieras internacionales como el FMI y el Banco Mundial. (N. del T.)

⁹ Véanse Kapur (1997; 2000); Kapur y Webb (2000); Killick (1995).

¹⁰ Estudiando China, por ejemplo, Qian (2003) observa que «es enigmático cómo China ha conseguido crecer tan rápidamente, a pesar de la ausencia de muchas instituciones convencionales, como el Estado de derecho o la garantía de los derechos de propiedad». Esa misma observación se podría hacer en relación con Vietnam (Van Arkadie y Mallon 2003) o Malasia (Rodrik y Kaplan 2002). En cada uno de esos casos, las opciones políticas locales rompían con los patrones globales.

LA DELIBERACIÓN Y EL DESARROLLO

Dani Rodrik (1999a, 19) propone la alternativa obvia frente al monocultivo, defendiendo que «puede ser útil pensar que las instituciones políticas participativas son metainstituciones que extraen y agregan el conocimiento local y ayudan así a construir mejores instituciones». Rodrik voltea las propias premisas del monocultivo institucional y presenta una crítica adicional: la imposición externa de patrones institucionales socava el trabajo más esencial de desarrollar instituciones que permitan opciones sociales efectivas, y reduce la posibilidad de que las sociedades lleguen a desarrollar la capacidad de «construir instituciones mejores» de otro tipo. La idea de Rodrik de comenzar a partir de las políticas (y más específicamente, de las opciones políticas) que surgen del repertorio completo de instituciones globales es un cambio fundamental frente a la idea de que hay «un único camino institucional óptimo» que puede imponerse tecnocráticamente por las elites globales de las naciones del Sur global. Este reto encuentra un apoyo intelectual vigoroso en el trabajo de Amartya Sen sobre opciones sociales y desarrollo¹¹.

El argumento de Sen le da una prioridad fundamental a las «instituciones políticas participativas» y comienza con la premisa de que las instituciones donde se adoptan decisiones «profundamente democráticas», construidas mediante la discusión pública y el intercambio de ideas, información y opinión, ofrecen la *única* forma de definir adecuadamente los fines deseables en relación con el desarrollo¹². Igual de importante es que esas instituciones ofrezcan la oportunidad de ejercitar una de las más valiosas capacidades que existen: la capacidad de elegir. Como nos explica Sen (1999a, 291), los «procesos de participación tienen que entenderse como partes constitutivas de los *finés* del desarrollo en sí». Mientras que reconoce que «la búsqueda democrática del acuerdo o del consenso puede ser extremadamente confusa y muchos tecnócratas están ya suficientemente disgustados por su propia confusión, lo que les lleva a anhelar alguna fórmula maravillosa que simplemente les dé soluciones hechas “correctas”», Sen afirma su convicción de que hay que rechazar los atajos tecnocráticos

¹¹ *Development as Freedom* (1999a) es tal vez la síntesis más accesible del voluminoso trabajo de Sen sobre desarrollo y escogencias sociales. Véase *Studies in Comparative International Development* 37(2), 54-86 para una recopilación de comentarios sobre los argumentos de Sen en *Development as Freedom*.

¹² En contraste con Arrow (1951, 1963), Sen argumenta (1999b, 354) que mientras que las elecciones sociales pueden ser «imposibles» si se asume que la base de información para adoptar decisiones es muy restringida, incrementos modestos de la base de información con la cual se realizan las elecciones sociales (por ejemplo, simplemente comparaciones interpersonales y parciales de utilidad) son suficientes para hacer que la elección social sea posible. Como resume Sen (1999a, 279), «lo que está en discusión no es la posibilidad de una elección social racional, sino el uso adecuado de la base de información para las valoraciones y decisiones sociales».

porque «la cuestión de ponderar las distintas opciones corresponde a la valoración y el juicio, no a alguna forma de tecnología impersonal» (1999a, 79).

Para aquellos que están de acuerdo con que merecen explorarse las alternativas de Rodrik y Sen, aparecen nuevas preguntas: ¿cómo pueden ponerse en práctica las «instituciones políticas participativas»? ¿Qué podemos decir acerca de sus consecuencias probables para el desarrollo? Estas preguntas generan a su vez una multitud de problemas teóricos interesantes. También llaman la atención sobre la escasez relativa de pruebas empíricas acerca de las consecuencias que tienen las instituciones para el desarrollo, si se sobrepasan los niveles más pequeños de «comunidad» y «proyecto».

Los esfuerzos más interesantes por introducir la discusión y el intercambio dentro de los procesos de gobernabilidad pueden etiquetarse vagamente como «democracia deliberativa»¹³. La «democracia deliberativa»¹⁴ es un proceso de «planificación conjunta, de solución de problemas y elección de estrategias» que involucra a los ciudadanos comunes, y en el cual «se estructuran y elaboran estrategias y soluciones mediante la *deliberación* y la *planificación* con los otros participantes», de tal forma que los «participantes a menudo forman o transforman sus preferencias a la luz de ese empeño», permitiendo así que aparezcan soluciones que hubieran sido imposibles si solo se hubieran tenido en cuenta las preferencias iniciales. Si fuera posible implantar este tipo de proceso deliberativo en unidades políticas lo suficientemente grandes como para tener impacto en las trayectorias del desarrollo, por ejemplo, a nivel municipal o provincial, tendríamos algo que podríamos llamar «desarrollo deliberativo».

Pensar sobre el desarrollo deliberativo nos ofrece un ángulo refrescante desde el cual revisar los argumentos teóricos acerca de cómo el proceso de decisión democrático podría afectar las estrategias para el desarrollo y su eficacia. Los esfuerzos por explorar las posibilidades del desarrollo deliberativo pueden construirse a partir de la experiencia con la democracia electoral «superficial» y de los experimentos a menor escala con la participación. Más importante todavía es que pueden inspirarse en el pequeño grupo de experimentos innovadores que parecen aproximarse a lo que se entendería por desarrollo deliberativo, y que pueden verse en la práctica en algunos gobiernos municipales y regionales.

Una de las características más destacadas de la globalización contemporánea es que la democracia, en el sentido «superficial» de transferencias

¹³ Para discusiones acerca de cómo puede funcionar la «democracia deliberativa», véanse Benhabib (1996); Bonham y Rehg (1997); Elster (1998); Gutman y Thompson (1996); Mansbridge (1990); Fung y Wright (2003).

¹⁴ O como la llaman Fung y Wright (2003, 20), el «gobierno participativo para el empoderamiento del ciudadano».

del poder político formal políticamente sancionadas, se ha convertido en la regla hegemónica. Las naciones que no transfieren electoralmente el poder corren el riesgo de ser consideradas menos que miembros de pleno derecho de la comunidad internacional. El alcance global de las normas electorales es una tendencia alentadora desde el punto de vista del desarrollo deliberativo. Las elecciones democráticas y los derechos civiles siguen siendo prerequisites fundacionales para el florecimiento de procesos deliberativos más «densos». A medida que la democracia «superficial» se va haciendo casi universal, se hace más plausible poder pensar sobre un intento por institucionalizar algo cercano a ejercicios sociales plenos de decisión.

Al mismo tiempo, la expansión general de la democracia electoral refuerza los argumentos de Sen de que las elecciones deben complementarse con formas de deliberación donde el uso de información sea más intensivo. La era en la cual la democracia electoral podía imaginarse como la panacea para el desarrollo desapareció hace tiempo, si es que existió alguna vez. Cuando la participación popular en los procesos decisivos consiste sólo en la conformidad del comportamiento ciudadano con reglas electorales, el resultado es lo que Yusuf y Stiglitz (2001, 249) llaman una democracia «vacía». Con la disminución del porcentaje de población deseosa de desplazarse hasta las urnas y los costosos anuncios televisivos de frases simples y sonoras que se están convirtiendo en la principal fuente de información para decidir a quién elegir, el proceso electoral está más cerca de reflejar la base informativa superficial que se asocia con la imposibilidad descrita por Arrow* que el tipo de «ejercicio social de la decisión» que defiende Sen.

A medida que las transferencias electorales del poder se han convertido en la norma en un conjunto creciente de países, se ha hecho cada vez más claro que la celebración de elecciones regulares y el mantenimiento de la protección de los derechos civiles, al menos nominalmente, aún siendo necesarios, no son suficientes por sí solos como para producir un debate público que incida en la ponderación de los fines para el desarrollo o en la distribución de los recursos colectivos. En resumen, la extensión de la democracia electoral crea una base institucional normativa y formal para el desarrollo de instituciones deliberativas, y muestra al mismo tiempo por qué la institucionalización de las decisiones sociales no puede restringirse a las elecciones.

* Se refiere al teorema de la imposibilidad del académico Kenneth J. Arrow, conocido también como paradoja de la imposibilidad, que defiende que no es posible ninguna forma de votación democrática que permita una distribución igual de la riqueza disponible recurriendo a criterios razonables. En resumen, como algunos comentaristas de Arrow lo expresan, una verdadera democracia sería imposible. (N. del T.)

De la misma manera que, en el nivel general de análisis, el desencanto con la democracia electoral superficial apunta hacia la necesidad de «profundizar» las instituciones democráticas, la ampliación de las experiencias de participación en proyectos y en comunidades apoya, en un nivel más específico, la idea de que las instituciones deliberativas pueden ser posibles en la realidad¹⁵. Debido a que la conexión entre instituciones deliberativas y resultados económicos es tan difícil de evaluar en los mayores niveles de agregación, las pruebas a escala más pequeña son una forma de aumentar la confianza hacia la idea de que una experimentación más amplia merecería la pena. El reciente trabajo sobre el impacto de la participación en la eficiencia de los proyectos del Banco Mundial es un buen ejemplo¹⁶. Según Kanbur y Squire (2001, 215), «los expertos en desarrollo han llegado a un consenso acerca de que la participación de los supuestos beneficiarios mejora el funcionamiento del proyecto». Incluso en el nivel nacional, hoy en día las IFI sienten que la «apropiación»* de los proyectos ha demostrado ser un factor clave en el éxito o en el fracaso de los préstamos para el ajuste estructural (p. 215)¹⁷.

Las consecuencias de este cambio de dirección no pueden recalcarse lo suficiente. De la «participación» en los proyectos y la «apropiación» de los préstamos resultan posibilidades limitadas del ejercicio de deliberación social, que ciertamente no equivalen al ejercicio de evaluación social plena que defiende Sen. La participación dentro de las comunidades, en contraste con la que se da en los proyectos, tendría un alcance más amplio, pero la duda acerca de cuánto «empoderamiento» otorgan realmente sigue estando presente (Houtzager y Moore 2003). Además, tampoco estas versiones atenuadas del ejercicio de la deliberación por los ciudadanos son necesariamente bien recibidas por los reguladores. El rechazo al borrador del *Informe sobre desarrollo mundial 2000-2001*, recurriendo parcialmente argumento de que destacaba excesivamente la idea de empoderamiento, es una buena prueba de ello (Wade 2001a; 2001b).

La hegemonía global sin oposición de la democracia electoral, por un lado, y el creciente conjunto de pruebas de que otras formas de participación son efectivas para el desarrollo, por otro, se combinan para crear un

¹⁵ Por ejemplo, Uphoff et al. (1979); Uphoff (1986; 1992); Ostrom (1990; 1995); Tandler (1997). También es relevante aquí el trabajo sobre asociaciones intermedias, por ejemplo, Cohen y Rogers (1995); sobre el capital social véase, por ejemplo, Evans (1996); Putnam (1993; 2000); Woolcock (1997); sobre la movilización social, MacAdam, Tarrow y Tilly (2001). La reciente recopilación de Houtzager y Moore (2003) sobre «la política de la inclusión» es especialmente interesante.

¹⁶ El trabajo de Deepa Narayan (1994; 2000) es uno de los más convincentes.

* El término «apropiación» es una traducción directa del inglés «ownership», por el cual quiere indicarse la necesidad de que las personas e instituciones a las cuáles van dirigidas los programas de ayuda o las condicionalidades de los créditos (véase nota del traductor en p.) se «apropien» de ellos, es decir, los asuman como suyos y no como impuestos. (N. del T.)

¹⁷ Véase también Branson y Jayarajah (1995).

entorno político en el cual el desarrollo deliberativo es una propuesta que debe considerarse con seriedad. Sin embargo, para que la democracia deliberativa pueda ser atractiva como estrategia para el desarrollo se deben superar tres problemas. El primero es que las instituciones deliberativas deben «autosostenerse socialmente», en el sentido de que los ciudadanos ordinarios deben estar dispuestos a invertir su propio tiempo y energía en las oportunidades para participar en los procesos de decisión que ofrecen esas instituciones, y a proporcionar apoyo electoral a los partidos y líderes políticos que las defienden. El segundo problema sería que las instituciones deliberativas deben ser capaces de superar, si se verifican una serie de condiciones empíricamente plausibles, el «problema de economía política», es decir, superar la oposición de aquellos que gozan de poder y que tienen intereses creados en las estructuras decisorias ya existentes. Por último, tenemos el «problema del crecimiento», es decir, que los procesos deliberativos no deben ser económicamente tan ineficientes o tan contrarios a la inversión que reduzcan el crecimiento del ingreso real hasta un punto en el que los costos superen los beneficios intrínsecos que se derivarían de ellos.

Si las respuestas a los problemas de la sostenibilidad social o al problema de economía política son negativas, las estrategias deliberativas son irrealizables. Si la respuesta al problema del crecimiento es negativa, no es probable que las instituciones deliberativas sean atractivas para los ciudadanos, ni siquiera para aquellos que valoran sus características intrínsecas. Ninguna de esas preguntas puede responderse afirmativamente a priori, pero es posible, no obstante, presentar algunos argumentos teóricos e incluso alguna evidencia empírica a su favor. Como se puede imaginar, el problema del crecimiento ha sido el más cuidadosamente estudiado en los trabajos académicos tradicionales sobre el desarrollo.

Si bien no existe ninguna lógica clara que permita predecir los efectos sobre el crecimiento de los procesos de decisión deliberativos y ampliados, se han ido debilitando los antiguos argumentos que defendían que la participación era contraria al crecimiento cuando tendía sesgadamente hacia la redistribución de recursos. El reciente trabajo empírico sugiere que las estrategias redistributivas pueden tener, de hecho, efectos positivos sobre el crecimiento del ingreso real. Stewart (2000, 5) observa que un numeroso conjunto de estudios empíricos muestra que «los países con distribuciones más equitativas del ingreso tienen una tasa de crecimiento más alta»¹⁸. Aunque la relación general todavía se discute¹⁹, el debate le ha dado apoyo a los argumentos que conectan las políticas igualitarias con el crecimiento, lo cual es consistente con el enfoque de Sen. Una mayor igualdad se asocia

¹⁸ Estos estudios recientes se basan, naturalmente, en una larga tradición de trabajo académico que se remonta al menos a Adelman y Morris (1973), Chenery, Ahluwalia et al. (1979), y Streeten et al. (1981).

¹⁹ Por ejemplo, Fishlow (1995); Li y Zou (1998); Landa y Kapstein (2001).

con niveles generales más altos de salud, nutrición y educación, lo que a su vez permite tener una población más productiva. En ese sentido, una distribución más igualitaria de los activos económicos (los ejemplos paradigmáticos serían la propiedad y el crédito)²⁰ hace que personas que previamente eran incapaces de usar su energía e ideas debido a la falta de los activos necesarios, se vuelvan contribuyentes productivos. En conjunto, los argumentos de que las estrategias igualitarias pueden mejorar el crecimiento son tan convincentes como los argumentos de que pueden entorpecerlo.

Si el pensamiento económico actual rechaza las antiguas ideas de que las estrategias redistributivas son una amenaza para el crecimiento, el trabajo reciente sobre las consecuencias económicas de la democracia electoral rechaza la idea de que la democracia dificulte el crecimiento. Rodrik (1999a, 1999b), por ejemplo, defiende que la democracia, aunque no eleva los índices totales de crecimiento²¹, mejora la calidad del mismo. Concluye que «los regímenes más participativos producen una mayor igualdad... sin costos para el crecimiento económico, produciendo al mismo tiempo una mayor estabilidad y solidez en general» (1999a, 33).

La preocupación del crecimiento con la «corrupción», la «cleptocracia» y los «Estados depredadores»²² presenta argumentos adicionales para una relación positiva entre instituciones deliberativas efectivas y crecimiento. Las instituciones deliberativas «elevan el nivel» de la transparencia y la responsabilidad pública de la organización estatal. La institucionalización de la discusión abierta y del intercambio público como una parte central del proceso político de decisión es, casi por definición, un control sobre los administradores públicos predatorios, cuyas políticas subvertirían en otro caso los incentivos para la inversión, y desviarían los recursos hacia usos improductivos. Dado que se ha demostrado que la corrupción es incontrolable mediante las estrategias convencionales, difícilmente puede ignorarse la contribución potencial de las instituciones deliberativas a este problema²³.

²⁰ Sobre el caso específico de la distribución de la tierra, véanse Lipton (1993), Deininger y Squire (1998), Ravallion (1998).

²¹ Przeworski y Limongi (1993) y Przeworski et al. (2000) también defienden que tener un régimen político en el que se produzca la sucesión electoral regular es neutral en relación con el crecimiento. Véase Haggard (en este volumen) para un resumen de sus hallazgos.

²² Véase Haggard (2004, 53 y 81).

²³ De la misma forma que ayudan a manejar la corrupción, las instituciones deliberativas pueden ayudar a canalizar el conflicto en formas que eviten la violencia política y económicamente debilitadora que plaga gran parte del Sur. En Kerala, el conflicto sindical y entre partidos ocasionalmente degenera en violencia física, pero allí se ha evitado la violencia comunitaria que plaga otras partes de la India; el tipo de violencia anárquica de clase que recorta la posibilidad de una gobernanza efectiva en otros estados indios, como Bihar, y la lucha armada que también ha surgido en otros estados (Heller 1999; 2000, 500). Porto Alegre, como Kerala, se caracteriza por un conflicto político intenso, pero no por la clase de violencia anárquica que es endémica en las áreas rurales brasileñas y que incluso se ha expandido en el sudeste urbano, como los asesinatos recientes de los líderes municipales en Campinas, Santo André.

Los efectos de las instituciones deliberativas sobre la eficiencia de la administración pública están obviamente relacionados con su impacto en la oferta de bienes públicos. Las asignaciones de la inversión en infraestructuras sobre la base de criterios tecnocráticos o de la «demanda efectiva», que pondera las preferencias a partir de la riqueza y el ingreso, sólo son eficientes parcialmente. Al dar a los ciudadanos acceso a un conjunto ampliado de información sobre la asignación de recursos públicos, y proporcionar a los administradores públicos una mejor información acerca de las preferencias ciudadanas, los procesos deliberativos deberían hacer que las inversiones, y especialmente aquéllas en infraestructuras, fueran más «eficientes», en el sentido de satisfacer las necesidades percibidas. Los cambios que se producen en los incentivos individuales complementan las ganancias en información. La participación en las decisiones sobre asignación de recursos también da a los ciudadanos un interés directo más claro en el control del cumplimiento de esas decisiones. Una mayor capacidad para controlar la asignación de recursos y los resultados de los gastos públicos son la otra cara de la moneda de la predisposición a efectuar mayores inversiones en bienes públicos. Ambos elementos combinados deberían ayudar a mitigar la pobre oferta de bienes colectivos, que es un obstáculo esencial cada vez mayor para mejorar la calidad de vida de los países del Sur.

Puede que sea imposible establecer instituciones deliberativas, aunque se demuestre que mejoran la eficiencia y estimulan el crecimiento. Las visiones funcionalistas del institucionalismo, que asumen una evolución fácil hacia formas institucionales «mejor adaptadas al entorno», es improbable que nos lleven hacia las instituciones deliberativas²⁴. A pesar de que las deliberaciones públicas sean efectivas, y de que aquellos en el poder o en situaciones de privilegio se beneficien de la mejor gobernabilidad junto con el resto de la comunidad, gozando de una mayor estabilidad política y de un menor costo de cumplimiento de las normas, el uso de la deliberación pública lleva aparejado casi necesariamente una disminución del poder de las elites privadas y políticas. Al verse negativamente afectada su capacidad para distorsionar la distribución pública de los recursos en su propio beneficio, es probable que esas elites reaccionen a la defensiva. Como señala Sen (1999a), los tecnócratas también pueden verse amenazados; la imposición de patrones institucionales incrementa el poder y el prestigio de los tecnócratas, que probablemente encontrarán que dar un mayor peso a las deliberaciones de la gente común es frustrante, cuando no humillante.

El «problema de economía política» es probablemente el mayor impedimento para la institucionalización de las instituciones deliberativas. La deliberación puede que sea deseable debido a su impacto intrínseco sobre las capacidades de la sociedad y a sus efectos económicos generales, pero

²⁴ De nuevo, véanse Pierson (1997), y especialmente Bardhan (2001).

aun así puede no ser políticamente factible. Siendo así, se crearía una situación del tipo descrito en la novela *Trampa 22**: si la oposición de las elites que tienen intereses creados impide realizar experimentos deliberativos, es difícil conseguir la evidencia empírica acerca de los beneficios de las instituciones deliberativas, pero sin pruebas claras de su potencial de éxito, será difícil conseguir que aquellos «desconfiados, pero honestos» se atrevan a experimentar con las formas deliberativas. Esta situación hace todavía más valiosas las escasas experiencias duraderas que pueden verse hoy en día.

EL DESARROLLO DELIBERATIVO EN LA PRÁCTICA: DOS EJEMPLOS

Para explorar en mayor detalle los mecanismos y las consecuencias del desarrollo deliberativo usaré dos ejemplos estudiados por Fung y Wright (2003): el proceso de «presupuesto participativo» iniciado por la ciudad de Porto Alegre, en Brasil, que se ha convertido en un ejemplo ampliamente citado de la democracia deliberativa en el nivel territorial municipal; y el caso aun más conocido de Kerala, que proporciona otro ejemplo de democracia deliberativa en un estado de la India en el que viven más de treinta millones de personas. Considerados en conjunto, estos dos casos ofrecen una oportunidad de ver cómo los conceptos abstractos de discusión e intercambio públicos pueden traducirse en institucionales concretas en la práctica.

Porto Alegre (Brasil)

El proceso de «presupuesto participativo» (PP) en Porto Alegre se instauró en 1989 por la nueva administración de la ciudad, a cargo del Partido de los Trabajadores, con el propósito de mejorar el sistema corrupto y clientelista de asignación de fondos públicos que había prevalecido en la ciudad, similar al de la mayoría de las ciudades brasileñas²⁵. Mediante la participación de la ciudadanía en la asignación de las inversiones en infraestructuras públicas, y especialmente de los ciudadanos más excluidos tradicionalmente de la prestación de los servicios públicos, el Gobierno municipal esperaba producir una distribución de la inversión que fuera a la vez más eficiente y equitativa.

* Evans se refiere a la novela de Joseph Heller «Catch-22», traducida al español con el nombre de *Trampa 22*. En ella, su protagonista sufre una situación que sigue una lógica circular autocontradictoria: como soldado, desea obtener la baja del servicio por tener problemas mentales, pero si presenta la solicitud, es que está lo suficiente sano mentalmente como para estar en el ejército. (N. del T.)

²⁵ La discusión que sigue se inspira primordialmente en Baiocchi (2003a, 2003b, 2001). Véanse también Abers (2000); Baierle (2001); Pozzobon (1998); Santos (1998); Fedozzi (1997); Genro y Souza (1997).

Aunque ciertamente «enrevesado», el sistema parece funcionar. Es impresionante el éxito que ha tenido a la hora de conseguir su sostenibilidad social. El sistema requiere una inversión sustancial de tiempo por parte de los ciudadanos a lo largo de un ciclo anual de deliberaciones, que comienza en las dieciséis Asambleas Regionales que discuten los resultados del año anterior y eligen sus delegados, que se reúnen luego semanalmente o cada dos semanas, para preparar a su vez una segunda ronda de Asambleas Regionales. Esta segunda ronda de asambleas decide acerca de las prioridades de gasto anuales, y elige un número más pequeño de delegados que asisten al Consejo Municipal de Presupuesto. Estos delegados se reúnen cada quince días con los representantes de la administración municipal para determinar finalmente las partidas del presupuesto de la ciudad (Baiocchi 2003b, 52-54). La participación en el proceso presupuestal, lejos de declinar con el transcurso del tiempo, ha crecido. A los aumentos espectaculares de los primeros años de funcionamiento del programa les han seguido aumentos graduales de la participación en los siguientes.

El sistema ha tenido también un efecto positivo no pretendido sobre la «capacidad» de los ciudadanos. Baiocchi (2003, 63) señala que, como resultado de la participación, los ciudadanos ordinarios no sólo «adquieren competencias específicas en relación con el presupuesto, sino también habilidades para el debate y la movilización de recursos para fines colectivos». Además, un entorno político más participativo ha hecho que los ciudadanos perciban como valiosas otras clases de acción colectiva: el número de asociaciones de vecinos se ha triplicado desde que comenzó el programa y las cooperativas de vivienda se han multiplicado por cinco. El presupuesto participativo también ha demostrado ser políticamente carismático en términos electorales. Si dejamos a un lado el hecho de que el Partido de los Trabajadores, que inició las reformas, ganó las elecciones en cuatro periodos electorales consecutivos —un hecho sin precedentes en Brasil—, lo cierto es que la bandera del presupuesto participativo ha sido enarbolada por otros municipios y por el propio Estado (Schneider y Goldfrank 2001; Baiocchi 2003a).

El experimento de Porto Alegre confirma algunos de los efectos económicos esperados del desarrollo deliberativo. El control popular más efectivo sobre la asignación del gasto público produjo, al menos inicialmente, una mayor disposición de los ciudadanos a invertir en bienes colectivos. En las administraciones anteriores de la ciudad, los gastos de personal absorbían prácticamente todo el presupuesto y sólo el 2% del presupuesto municipal se encontraba disponible para inversión. Después de cinco años de existencia del sistema deliberativo, un aumento inicial de los impuestos junto con un incremento en la eficiencia permitió que ese porcentaje pasase al 20% (Baiocchi 2003, 55-56). En consecuencia, la infraestructura pública esencial se ha expandido enormemente. Durante la década que lleva funcionando el sistema, la cobertura de alcantarillado se ha duplicado, y de menos de la mitad de las viviendas, ha pasado a ser del 98%; el acceso al

agua potable pasó de menos de la mitad de las viviendas al 98% de las mismas. El número de escuelas también se ha duplicado. El sistema de transporte colectivo de la ciudad ha obtenido varios premios por su eficiencia. Mientras que Porto Alegre no puede vanagloriarse de tener tasas de crecimiento mucho más altas que las del resto de Brasil, la ciudad parece haber crecido a una tasa comparable, apoyando la hipótesis básica de que las instituciones deliberativas proporcionan servicios públicos para más gente y tienen efectos neutrales sobre el crecimiento.

Kerala (India)

El estado de Kerala en la India presenta una dinámica análoga a la del caso anterior, pero en una escala mayor y a lo largo de un periodo de tiempo más largo²⁶. La competencia infatigable entre partidos políticos, los altos niveles de participación en los sindicatos y otras organizaciones de la sociedad civil, y una historia épica de movilización popular (que abarca desde los años treinta hasta los setenta) para garantizar la reforma agraria, han llevado a que los observadores contemporáneos se maravillen ante la «gigantesca densidad de organizaciones civiles y el vigor de la vida asociativa» que muestra la región de Kerala (Heller 2000, 497). Recientemente, Kerala inició una «Campaña por la descentralización democrática» que le ha dado a los consejos municipales (*panchayats*) el control sobre la asignación de más del 40% del presupuesto público del estado. Este último logro es aún más sorprendente porque no era favorable a los intereses, definidos de manera simplista, ni de los funcionarios del estado, ni de los grandes sindicatos del sector público que constituyen la base más importante del partido político que impulsaba los cambios (Isaac y Franke 2000; Isaac y Heller 2003). La descentralización democrática ha privado de fuentes importantes de poder y patronazgo a los grupos más poderosos, mostrándonos que el problema de la economía política no siempre es insuperable.

En Kerala, la larga tradición de intensa participación popular en los procesos de decisión política también ha dado frutos para el desarrollo (al menos en los términos de Sen cuando habla de «capacidades»), produciendo un nivel de desarrollo humano comparable al de Estados-nación que superan en muchas veces su nivel de ingreso per cápita. Los niveles de alfabetización en Kerala son del 90%, frente al 50% del resto de la India, y están cercanos a los de Corea del Sur, que tiene un ingreso treinta veces superior (Heller 1999, 8). Sen (1999a, 22-23) observa que si consideramos el estar vivos como la capacidad más básica, entonces la situación de los ciudadanos de Kerala es mejor que la de los afroamericanos que viven en Estados Unidos, puesto que la expectativa de vida de los habitantes de

²⁶ Existen numerosísimas obras sobre el caso de Kerala, que comprenderían (entre muchas otras fuentes) Franke y Chasin (1989); Heller (1999); Isaac y Franke (2000); Isaac y Heller (2003).

Kerala es mayor. Todos esos logros dependen de un suministro inusualmente efectivo de servicios públicos, como educación básica y servicios de salud, que a su vez depende considerablemente del extraordinariamente alto nivel de participación popular en el proceso de gobierno.

Algunos críticos²⁷ han argumentado que, a pesar de estos logros, Kerala sigue mostrando los efectos negativos que tiene para el crecimiento la participación popular intensiva. Es cierto que a finales de los setenta y comienzo de los ochenta las tasas de crecimiento de Kerala estaban por debajo de las tasas de crecimiento de la India, que ya de por sí eran mediocres. La evolución del crecimiento en Kerala a finales de los ochenta y durante los noventa, sin embargo, se mantuvo en línea con la muy respetable tasa de crecimiento general de la India durante ese periodo. Por ejemplo, en el periodo 1985-1993, el producto de las manufacturas creció un 5,9% en Kerala y un 5,5% en toda la India (Heller 1999, 211). Igualmente, los niveles de inversión generales a finales de los noventa fueron ligeramente superiores en Kerala que para el promedio en la India (Heller 1999, 233). Estos resultados sitúan a Kerala en la categoría de «neutralidad frente al crecimiento de las formas políticas».

IMPLICACIONES PARA EL DESARROLLO DELIBERATIVO

¿Cuáles son las implicaciones que tienen estos casos para las preguntas fundamentales acerca de la evaluación general del desarrollo deliberativo, que se han presentado anteriormente en este artículo? La evidencia que ofrecen en relación con la cuestión de la sostenibilidad social es la más clara, pero también arrojan claridad sobre los problemas de la economía política y el crecimiento. También ayudan a dilucidar cuál es el carácter organizativo y político de las instituciones deliberativas.

La respuesta a la pregunta de si los ciudadanos que no son parte de las elites se comprometerían lo suficiente como para permitir que funcionase correctamente la deliberación pública es positiva. Los casos muestran que a pesar de requerirse una mayor inversión de tiempo y energía del ciudadano, los sistemas deliberativos no se ven necesariamente perjudicados por la apatía que plaga la democracia formal. Cuando los resultados de los sistemas de deliberación se reflejan en la práctica en resultados reales, los ciudadanos comunes toleran la confusión del sistema e invierten el tiempo y la energía que se requiere para que funcionen. En lugar de efectuar la elección «racional» determinada por la creencia de que su contribución individual tendrá poco impacto en el resultado final y que, por tanto, no compensará el costo del tiempo perdido, los ciudadanos ordinarios parecen

²⁷ Por ejemplo, Tharamangalam (1998).

estar de acuerdo con Sen en que la capacidad de escoger es una forma intrínsecamente valiosa y satisfactoria de organización humana²⁸.

Estos casos, además de proporcionarnos una respuesta positiva a la cuestión de la sostenibilidad, ofrecen también algunas respuestas valiosas acerca de cómo puede superarse el problema de la economía política. Ante todo, dejan claro que la participación social efectiva exige un contexto sólido de instituciones formales. Confirman la afirmación de Houtzager y Moore (2003) de que «las acciones descentralizadas y no coordinadas de la sociedad civil» son insuficientes para la aparición o el mantenimiento de las instituciones deliberativas. En ambos casos, las estructuras organizativas formales de la política, como son las administraciones estatales y los partidos políticos, tienen una participación esencial en el proceso.

Los tecnócratas de elite pueden ser potencialmente enemigos de las instituciones deliberativas, pero para que la deliberación sea posible es un elemento fundamental la existencia de una organización administrativa pública que tenga la capacidad necesaria para proporcionar la información requerida y pueda poner en funcionamiento las decisiones que resultan del proceso de decisión²⁹. Kerala y Porto Alegre, aunque no están libres de corrupción, gozan de administraciones públicas con organizaciones robustas y competentes, si se usan los estándares propios del Sur Global. Sin esa infraestructura administrativa inicial, habría sido muy difícil que la política deliberativa hubiera tenido éxito.

La institucionalización de los procesos deliberativos se encuentra ligada muy de cerca a la dinámica de la competencia entre partidos. Tanto en Kerala como en Porto Alegre, el empuje hacia los procesos deliberativos fue impulsado por partidos de izquierda con ideologías marxistas, a los que un contexto nacional más general de competencia electoral y de derechos civiles les había permitido concentrarse en estrategias de movilización popular (podemos decir que se habían visto obligados a ello). Para estos partidos, comprometer a sus bases políticas con un proyecto real de gobernanza tiene sentido como estrategia política. Sin el empuje de la competencia electoral, es improbable que alguna vez se hubieran llegado a dar estos experimentos deliberativos.

Estos casos parecen indicarnos que existe un grupo reducido de elites políticas que tienen un interés positivo en las instituciones deliberativas;

²⁸ Estos experimentos apoyan también la propuesta optimista de Hirschman (1981, 85-91) de que la propia acción que se requiere para la participación pública debe causar satisfacción en sí misma.

²⁹ Véanse Heller (2001); Evans (1995; 1996). En los términos de Fung y Wright (2003, 25), cada uno de estos casos «conduce el poder y los recursos del Estado hacia la deliberación y la participación populares».

élites cuyo «capital político» se traduce en su capacidad de movilización y cuyos votantes son las clases media y trabajadora pobre, que estiman que el establecimiento de instituciones deliberativas es un proyecto político interesante. El poder que se pierde a causa de que la mayor transparencia que introduce la democracia deliberativa disminuye la posibilidad de usar las obras públicas como forma de recompensa clientelista. Sin embargo, esa pérdida queda ampliamente compensada por el poder y la legitimidad que se gana con la mayor capacidad de suministrar bienes públicos, en general, y por la mayor participación de los votantes en el proceso político. Esta lógica subraya una vez más la importancia que tiene que se cumplan con firmeza las reglas electorales y las libertades civiles para poder establecer instituciones deliberativas. Un «campo de juego electoral» que maximice los beneficios de la movilización pacífica ofrece fuertes incentivos a las elites políticas para que se exploren las opciones deliberativas.

Las elites administrativas pueden ser también partidarias en potencia de las instituciones deliberativas. Una información más precisa sobre dónde se encuentran las necesidades reales, y un control más efectivo de la asignación y el suministro de bienes públicos, mejorarían el desempeño administrativo, la legitimidad y la eventual disposición a invertir en la organización administrativa. Estas mejoras, a su vez, compensan las nuevas restricciones impuestas a los privilegios tecnocráticos de los administradores competentes. El problema de las elites privadas y de los partidos que las representan persiste³⁰ pero, a pesar de ello, el antagonismo probablemente no será uniforme. Pueden llegar a sumarse al proyecto las elites privadas que tienen perspectivas a largo plazo y valoran el potencial de desarrollo que surge de una buena gobernabilidad y de la inversión en bienes públicos, siempre y cuando se las pueda persuadir de que abandonen los presupuestos ideológicos convencionales acerca de la «irracionalidad económica» de las instituciones deliberativas.

Todos estos cambios tienen consecuencias para el problema del crecimiento. Un suministro más eficiente y amplio de los servicios básicos vitales, como educación, servicios de salud e infraestructura pública, es bueno para el crecimiento a largo plazo, como también lo es la reducción de la corrupción y la violencia. Las instituciones deliberativas producen muchas de las características normalmente asociadas con un «atmósfera buena para la inversión». La cuestión es si la hostilidad ideológica de las elites privadas reducirá las inversiones productivas locales en tal grado que termine compensando negativamente los efectos positivos de la mejor infraestruc-

³⁰ El análisis comparativo de Goldfrank (2001) de los casos más o menos exitosos de deliberación a nivel municipal sugiere también que los líderes de los partidos no asociados con el desarrollo deliberativo pueden encontrarse entre sus oponentes más implacables y efectivos.

tura y gobernabilidad³¹. Los casos de Porto Alegre y Kerala sugieren que la mejor hipótesis continúa siendo que el desarrollo deliberativo es neutro para el crecimiento económico, como también lo es la democracia formal.

Si la hipótesis de la neutralidad frente al crecimiento es correcta, los detractores del desarrollo deliberativo siempre podrán señalar que los regímenes autoritarios crecen más deprisa que los deliberativos, y defender que el incremento de las capacidades que hicieron posible el éxito material de esos regímenes puede compensar la pérdida de oportunidades de deliberación de los ciudadanos. Esos análisis no valoran la cuestión básica de que es prerrogativa de los ciudadanos de esos países decidir qué capacidades valoran en mayor grado. También ignoran otro aspecto básico: ni las democracias superficiales, ni los regímenes autoritarios, garantizan un crecimiento mayor. Los datos de Easterly (2001a, 211) para el periodo 1980-1998 indican, de hecho, que la «expectativa racional» para cualquier país escogido al azar del Sur es la de crecimiento cero. En estas circunstancias, es atrayente la opción de las instituciones deliberativas, neutrales en sus efectos en el crecimiento, pero que permiten la deliberación y un suministro más efectivo de bienes colectivos.

Los beneficios potenciales del desarrollo deliberativo no se encuentran disponibles para cualquier región o ciudad que estime interesante esa política. No deberían subestimarse la inversión en participación política y en construcción institucional que se requieren para embarcarse en experimentos exitosos de democracia deliberativa. Sin embargo, lo que demuestran Kerala y Porto Alegre es que el desarrollo deliberativo no es sólo un imperativo teórico y filosófico, como sugiere Sen, sino una posibilidad real.

MÁS ALLÁ DEL MONOCULTIVO INSTITUCIONAL

La pregunta inicial a partir de la cual se desarrolló el argumento que se ha presentado en estas páginas fue por qué el nuevo énfasis de la teoría del desarrollo en las instituciones ha tenido un impacto positivo tan pequeño en la evolución del desarrollo en el Sur Global. He recalcado una de las respuestas a ese enigma: la concreción de las ideas básicas del institucionalismo ocurrió mediante el «camino del menor esfuerzo analítico», que asumió que ya sabíamos cuáles eran las instituciones que se necesitaban. Las elites tradicionalmente beneficiarias del desarrollo asumieron las versiones irreflexivas e idealistas de un subconjunto concreto de insti-

³¹ Heller (1999, 234-235) observa que en 1997 una importante revista de negocios india colocaba a Kerala en el 15% superior entre los estados indios, según «veintiocho mediciones objetivas de la infraestructura física y social, el trabajo, la administración pública y los incentivos fiscales». En esa misma encuesta, la evaluación subjetiva de los inversores potenciales colocaba a Kerala en el 25% inferior.

tuciones supuestamente angloestadounidenses como la «única vía óptima». El uso de modelos tecnocráticamente diseñados, respaldados por una presión global económica y política para imponerlos, produjo la estrategia del monocultivo institucional, cuyas desventajas son evidentes en nuestros días.

La respuesta obvia frente a los deprimentes resultados del monocultivo institucional es facilitar (o al menos no suprimir) la construcción de instituciones locales que permitan a la sociedad escoger sus fines. El énfasis de Sen en las capacidades como el punto desarrollo ofrece un punto de llegada para el fuerte apoyo teórico a esta opción, al hacer de las instituciones deliberativas medios ineludibles para orientar los esfuerzos hacia el desarrollo, y también al considerarlas intrínsecamente un bien fundamental. La perspectiva de Sen concuerda con la advertencia de Rodrik (1999) de que deberíamos reconocer las «instituciones políticas participativas como metainstituciones», es decir, como herramientas esenciales para la mejora de la calidad de otras instituciones.

Este capítulo ha explorado las posibilidades que tendría una variación sobre esta hipótesis básica de las «opciones locales», estudiando la viabilidad que tendría el desarrollo deliberativo como forma para «hacer más densas» aquellas instituciones en las que la sociedad elige por sí misma cuáles son sus objetivos, y situando las instituciones políticas participativas en el centro de la transformación de la gobernanza. Una serie larga de argumentos teóricos y de pruebas empíricas sobre los efectos que tiene la asignación de recursos, la participación y la inversión en las capacidades de los ciudadanos sugiere que la hipótesis del desarrollo deliberativo tendría futuro. Los dos casos relatados aquí refuerzan la propuesta, al sugerir que las estrategias deliberativas mejoran la gobernanza, incrementan la oferta de bienes colectivos básicos y son intrínsecamente satisfactorias para los ciudadanos que participan en ellas, permaneciendo «neutrales frente al crecimiento», al menos en lo que se refiere a la evolución del crecimiento promedio (que es, sin duda, lamentable) en el Sur Global.

Los escépticos argumentarán que la estrategia del desarrollo deliberativo tiene sus propias desventajas. Presentarán dos críticas diferenciadas. En la primera, vaticinarán el peligro de que emerja una nueva forma de monocultivo institucional, en la que los países pobres serían presionados para que adoptasen los adornos superficiales de las instituciones deliberativas como la próxima «moda» para las instituciones modernas³². Varios factores hacen que ese resultado irónico sea improbable. Para las elites económicas y políticas que buscan «un decorado institucional», la opción de asignar la inversión pública mediante la deliberación difiere drásticamente de los «derechos de propiedad» o de los «principios generalmente aceptados de la

³² De hecho, la adherencia superficial a las normas de la democracia electoral puede verse como un precedente de esta preocupación.

contabilidad». Es una opción que disminuye el poder de la elite, exige un compromiso a los que no forman parte de ella y eleva las expectativas políticas de estos últimos. En pocas palabras, el aspecto positivo del problema de economía política que plantea el desarrollo deliberativo es que hace que su adopción sea improbable a menos que nazca de un apoyo político real a nivel local. De hecho, lo máximo que podrá obtener el movimiento global a favor del desarrollo deliberativo es una nivelación parcial del campo de juego de la política local, mediante una ligera disminución del prejuicio contra el establecimiento de soluciones deliberativas.

El reverso de la crítica anterior que podría invocarse contra el desarrollo deliberativo es que éste, al privilegiar los procesos decisorios locales, fomentará estrategias de desarrollo regresivas y localistas que ignorarán los beneficios genuinos de los préstamos institucionales y de los vínculos económicos con los países industrializados. Aunque ello es una posibilidad, un argumento igual de plausible sería que el desarrollo de las instituciones deliberativas locales haría que el préstamo fuera más efectivo. Si se privilegia el desarrollo de las capacidades locales para adoptar decisiones, se pueden producir ganancias derivadas de una apropiación mayor y una mejor explotación del conocimiento local, creándose así una mayor armonía con las instituciones locales existentes. Las propias IFI reconocen que es quijotesco intentar imponer patrones importados sin preocuparse acerca del nivel de «apropiación local». La incorporación del proceso de préstamo institucional a una matriz general de desarrollo deliberativo debería conducir hacia préstamos seleccionados de manera más cuidadosa, a un menor desperdicio de recursos en trasplantes fallidos y, por tanto, a préstamos más exitosos.

Una variante de la crítica de las «desventajas del localismo» sería que el desarrollo deliberativo puede debilitar políticas básicas diseñadas para la sostenibilidad de las inversiones en activos productivos. Para que esa crítica fuera plausible debería poder descartarse casi totalmente el poder del contexto global en el que necesariamente se produce la deliberación local. Hasta en las regiones más aisladas y provincianas de la economía política global contemporánea se ha asumido la concepción de que el crecimiento depende de ofrecer incentivos adecuados a los inversionistas privados. Si la difusión hegemónica de esta visión del «sentido común» fuera insuficiente, se podría contar con que el poder económico y político persistente de las elites locales, que tienen un interés directo en las políticas que protegen los rendimientos del capital, aseguraría que se le siguiera prestando atención a la inversión, especialmente en un sistema político democrático.

La preocupación por las posibles desventajas no debería oscurecer el potencial del desarrollo deliberativo. El espacio intelectual e ideológico en el que ocurren estas luchas acerca de las estrategias para el desarrollo

necesita estar más equilibrado. Los actores locales interesados en la instauración de un desarrollo deliberativo no deberían ser expulsados del debate mediante afirmaciones como que la teoría económica predice que las instituciones deliberativas tienen consecuencias negativas para el desarrollo cuando, si acaso, lo que es cierto es lo contrario. Igualmente, si las «elites a cargo del desarrollo» reflexionaran acerca de la conclusión de William Easterly (2001b) de que «lo mejor que puede hacer la comunidad de donantes internacionales es apoyar el cambio genuino en las pocas y preciosas ocasiones en las que ocurre», estarían más dispuestas a considerar los casos de desarrollo deliberativo como expresiones de las «ocasiones preciosas de cambio genuino» que necesitan protegerse.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abers, Rebecca (2000). *Inventing Local Democracy: Grassroots Politics in Brazil*. Boulder, CO: Lynne Reiner.
- Adelman, Irma y Cynthia Taft Morris (1973). *Economic Growth and Social Equity in Developing Countries*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Aghion, Philippe y Peter Howitt (1999). *Endogenous Growth Theory*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Arrighi, Giovanni, Beverly Silver y Benjamin Brewer (2003). «Industrial Convergence, Globalization, and the Persistence of the North-South Divide». *Studies in Comparative International Development* 38(1), 3-31.
- Arrow, Kenneth. (1963). *Social Choice and Individual Values*. New York: Wiley
- _____ (1951). *Social Choice and Individual Values*. New York: Wiley.
- Arthur, W. Brian (1994). *Increasing Returns and Path Dependence in the Economy*. Ann Arbor, MD: University of Michigan Press.
- _____ (1990). «Positive Feedbacks in the Economy» *Scientific American* (febrero), 92-9.
- Baierle, Sergio (2001). «Orçamento participativo ao Thermidor». Porto Alegre, Brazil (manuscrito no publicado).
- Bardhan, Pranab (2001). «Deliberative Conflicts, Collective Action, and Institutional Economics». En Gerald Meir y Joseph Stiglitz (eds.) *Frontiers of Development Economics*. New York: Oxford University Press.
- _____ (1989). «The New Institutional Economics and Development Theory: A Brief Critical Assessment». *World Development* 17(9), 1389-95.
- Barro, Robert (1997). *The Determinants of Economic Growth: A Cross-Country Empirical Study*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Benhabib, Seyla (1996). *Democracy and Difference: Contesting the Boundaries of the Political*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Biacchi, Gianpaolo (2003a). *Radicals in Power: The Workers Party and Experiments in Urban Democracy in Brazil*. London: Zed Books.
- _____ (2003b). «Participation, Activism and Politics: The Porto Alegre Experiment and Deliberative Democratic Theory». En Archon Fung y Erik Olin Wright (eds.). *Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*. London: Verso.

- _____ (2001). «From Militance to Citizenship: The Workers Party, Civil Society, and the Politics of Participatory Governance in Porto Alegre, Brazil». Tesis doctoral, Department of Sociology, University of Wisconsin-Madison, Madison, WI.
- Blomstrom, Magnus, Robert Lipsey y Mario Zejan (1996). «Is Fixed Investment the Key to Economic Growth?» *Quarterly Journal of Economics* 111(1), 269-76.
- Bonham, James y William Rehg (1997). *Deliberative Democracy*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Branson, William H. y Carl Jayarajah (1995). «Evaluating the Impacts of Policy Adjustment». *International Monetary Fund Seminar Series* 1.
- Chang, Ha-Joon (2002). *Kicking Away the Ladder: Policies and Institutions for Development in Historical Perspective*. London: Anthem Press.
- Chang, Ha-Joon y Peter Evans (2005). «The Role of Institutions in Economic Change». En Silvana de Paula y Gary A. Dymksi (eds.). *Reimagining Growth: Toward a Renewal of Development Theory*. London: Zed Books.
- Chenery, Hollis B., Montek S. Ahluwalia et al. (1979). *Redistribution with Growth: Policies to Improve Income Distribution in Developing Countries in the Context of Economic Growth*. London: Oxford University Press.
- Clarke, George (1996). «More Evidence on Income Distribution and Growth». *Journal of Development Economics* 47, 403-27.
- Cohen, Joshua y Joel Rogers (1995). *Associations and Democracy*. London: Verso.
- Deininger, Klaus y Lyn Squire (1998). «New Ways of Looking At Old Issues: Inequality and Growth». *Journal of Development Economics* 57 (2), 259-87.
- DeLong, Bradford y Lawrence Summers (1993). «Equipment Investment and Economic Growth». *Quarterly Journal of Economics* 106(2), 445-502.
- Domar, Evsey (1957). *Essays in the Theory of Economic Growth*. Oxford: Oxford University Press.
- _____ (1946). «Capital Expansion, Rate of Growth, and Employment». *Econometrica* 14, 137-47.
- Easterly, William (2001a). *The Elusive Quest for Growth: Economists' Adventures and Misadventures in the Tropics*. Cambridge, MA: MIT Press.
- _____ (2001b). «The Failure of Development». *Financial Times*, 4 de julio, 13.
- Elster, John (1998). *Deliberative Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Evans, Peter (2005). «The Challenges of the 'Institutional Turn': Interdisciplinary Opportunities in Development Theory». En Victor Nee y Richard Swedberg (eds.). *The Economic Sociology of Capitalist Institutions*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- _____ (2003). «Além da 'monocultura institucional': instituições, capacidade e o desenvolvimento deliberativo». *Sociologias*. Porto Alegre 5(9), 20-63.
- _____ (1996). «State-Society Synergy: Government Action and Social Capital in Development». Sección especial de *World Development* 24(6).
- _____ (1995). *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Fedozzi, Luciano (1997) *Orçamento participativo: Reflexões sobre a experiência de Porto Alegre*. Porto Alegre: Tomo Editorial.

- Ferguson, James (1994). *The Anti-Politics Machine: Development, Depoliticization, and Bureaucratic Power in Lesotho*. Minneapolis, MN: University of Minnesota Press.
- Fishlow, Albert (1995). «Inequality, Poverty and Growth: Where Do We Stand?» Conferencia Anual del Banco Mundial sobre Desarrollo Económico. Washington D.C.: World Bank.
- Fligstein, Neil (2001). *The Architecture of Markets: An Economic Sociology of Capitalist Societies*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Franke, Richard W. y Barbara H. Chasin (1989). *Kerala: Radical Reform as Development in an Indian State*. San Francisco, CA: The Institute For Food and Development Policy, Food First Development Report no. 6.
- Fung, Archon y Erik Olin Wright (2003). *Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*. London: Verso.
- Genro, Tarso y Ubiratan de Souza (1997). *Orçamento participativo: A experiência de Porto Alegre*. Porto Alegre: Fundação Perseu Abramo.
- Goldfrank, Benjamin (2001). «Deepening Democracy through Citizen Participation? A Comparative Analysis of Three Cities». *American Political Science Association*, reunion anual, agosto.
- Grief, Avner (1994). «Cultural Beliefs and the Organization of Society: Historical and Theoretical Reflections on Collectivist and Individualist Societies». *Journal of Political Economy* 102(5), 912-50.
- Gutman, Amy y Dennis Thompson (1996). *Democracy and Disagreement*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Habermas, Jürgen (1991). *The Theory of Communicative Action, vol. 2*. Boston, MA: Beacon Press.
- _____ (1989). *The Theory of Communicative Action, vol. 1*. Boston, MA: Beacon Press.
- _____ (1962). *The Structural Transformation of the Public Sphere*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Haggard, Stephen (2004). «Institutions and Growth in East Asia». *Studies in Comparative International Development* 38(4), 53-81.
- Heller, Patrick (2001). «Moving the State: The Politics of Democratic Decentralization in Kerala, South Africa and Porto Alegre». *Politics and Society* 29(1), 131-63.
- _____ (2000). «Degrees of Democracy: Some Comparative Lessons from India». *World Politics* 52, 484-519.
- _____ (1999). *The Labor of Development: Workers and the Transformation of Capitalism in Kerala, India*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Hirschman, Albert (1981). *Shifting Involvements: Private Interest and Public Action*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Hodgson, Geoff (1988). *Economics and Institutions*. Cambridge, MA: Polity Press.
- Hoff, Karla y Joseph Stiglitz (2001). «Modern Economic Theory and Development». En Gerald Meir y Joseph Stiglitz (eds.). *Frontiers of Development Economics*. New York: Oxford University Press.
- Houtzager, Peter y Mick Moore (2003). *Changing Paths: International Development and the New Politics of Inclusion*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Isaac, Thomas M. y Richard Franke (2000). *Local Democracy and Development: People's Campaign for Decentralized Planning in Kerala*. Nueva Delhi: Left Word Books.

- Isaac, Thomas M. y Patrick Heller (2003). «Decentralization, Democracy and Development: The People's Campaign for Decentralized Planning in Kerala». En Archon Fung y Erik Olin Wright (eds.). *Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*. London: Verso.
- Jorgenson, Dale W., Frank Gallop y Barbara Fraumeni (1987). *Productivity and U.S. Economic Growth*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Kanbur, Ravi y Lyn Squire (2001). «The Evolution of Thinking about Poverty: Exploring the Interactions». En Gerald Meir y Joseph Stiglitz (eds.). *Frontiers of Development Economics*. New York: Oxford University Press.
- Kapur, Devesh (2000). «Risk and Reward: Agency, Contracts, and the Expansion of IMF Conditionality». Artículo preparado para el seminario *Political Economy of International Monetary and Financial Institutions*.
- _____ (1997). *The New Conditionalities of the International Financial Institutions. International Monetary and Financial Issues for the 1990's. Vol. VIII*. New York and Geneva: United Nations publication, sales no. E.97.II.D.5.
- Kapur, Devesh y Richard Webb (2000). «Governance-related Conditionalities of the International Financial Institutions». *G-24 Discussion Paper* no. 6. United Nations: New York and Geneva [http://www.g24.org/g24-dp6.pdf].
- Killick, Tony (1995). *IMF Programmes in Developing Countries*. London: Routledge.
- Kim, Jong-II y Lawrence J. Lau (1994). «The Sources of Economic Growth of the East Asian Newly Industrialized Countries». *Journal of Japanese and International Economics* 8, 235-71.
- Kim, Jong-II y Lawrence J. Lau (1995). «The Role of Human Capital in the Economic Growth of the East Asian Newly Industrialized Countries». *Asian Pacific Economic Review* 1, 259-92.
- King, Robert G. y Ross Levine (1994). «Capital Fundamentalism, Economic Development, and Economic Growth». *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy* 40, 259-92.
- Kremer, Michael (1993). «The O-Ring Theory of Economic Development». *Quarterly Journal of Economics* 108, 551-75.
- Landa, Dimitri y Ethan B. Kapstein (2001). «Review Article: Inequality, Growth and Democracy». *World Politics* 53(1), 264-96.
- Li, Hongyi y Heng-Fu Zou (1998). «Income Inequality is not Harmful for Growth: Theory and Evidence». *Review of Development Economics* 2 (3), 318-24.
- Lijphart, Arend (1999). *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in 36 Countries*. New Haven: Yale University Press.
- Lin, Kenneth S. y Hsiu-Yun Lee (1999). «Can Capital Fundamentalism be Revived? A General Equilibrium Approach to Growth Accounting». En Gustav Ranis et al. (eds.). *The Political Economy of Comparative Development into the 21st Century*. Northampton, MA: Edward Elgar.
- Lipton, Michael (1993). «Land Reform as Commenced Business: The Evidence against Stopping». *World Development* 21(4), 641-57.
- Lucas, Robert E. (1988) «On the Mechanics of Economic Development». *Journal of Monetary Economics* 22, 3-42.
- MacAdam, Doug, Sidney Tarrow y Charles Tilly (2001). *Dynamics of Contention*. New York and Cambridge: Cambridge University Press.
- Mansbridge, Jane (1990). «Democracy and Common Interests». *Social Alternatives*, 8(4), 20-5.

- Meier, Gerald y James Rauch (2000). *Leading Issues in Economic Development*. New York: Oxford University Press.
- Meier, Gerald y Joseph Stiglitz (2001). *Frontiers of Development Economics*. New York: Oxford University Press [World Bank].
- Meyer, John (2003). «Globalization, National Culture, and the Future of the World Polity». *Wei Lun Lecture*, The Chinese University of Hong Kong (28 de noviembre).
- _____(2000). «Globalization: Sources, and Effects on National States and Societies». *International Sociology* 15(2), 235-50.
- Narayan, Deepa (2000). *Voices of the Poor: Can Anyone Hear Us?* New York: Oxford University Press.
- _____(1994). *The Contribution of People's Participation: Evidence from 121 Rural Water Supply Projects. Environmentally Sustainable Development Occasion Paper Series*, no. 1. Washington, D.C.: The World Bank.
- Noorbakhsh, Farhad y Alberto Paloni (2001). «Human Capital and FDI Inflows to Developing Countries: New Empirical Evidence». *World Development* 29(9), 1593-1610.
- North, Douglass C. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- _____(1986). «The New Institutional Economics». *Journal of Institutional and Theoretical Economics* 142, 230-37.
- _____(1981). *Structure and Change in Economic History*. New York: Norton.
- O'Donnell, Guillermo (1993). «On the State, Democratization and Some Conceptual Problems: A Latin American View with Glances at Some Postcommunist Countries». *World Development* 21(8), 1355-69.
- Ostrom, Elinor (2001). «Decentralization and Development: The New Panacea». En Keith Dowding, James Hughes y Helen Margetts (eds.). *Challenges to Democracy: Ideas, Involvement and Institutions* (The PSA Yearbook 2000). New York: Palgrave Publishers.
- _____(1995). «Incentives, Rules of the Game, and Development». En *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics 1995*. Washington, D.C.: The World Bank.
- _____(1990). *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. New York: Cambridge University Press.
- Persson, Torsten y Tabellini, Guido (1994). «Is Inequality Harmful for Growth?». *American Economic Review* 84, 600-21.
- Pierson, Paul (1997). «Path Dependence, Increasing Returns and the Study of Politics» *Working Paper* no. 7, *Program for the Study of Germany and Europe*, Harvard University. Cambridge, MA.
- Pistor, Katharina (2000). «The Standardization of Law and Its Effect on Developing Economies». *G-24 Working Paper*, New York: United Nations and Unctad.
- Pozzobon, Regina (1998). *Porto Alegre: Os Desafios da Gestão Democrática*. São Paulo: Instituto Polis.
- Przeworski, Adam et al. (2000). *Democracy and Development: Political Institutions and Well-being in the World 1950–1990*. New York: Cambridge University Press.
- Przeworski, Adam y Fernando Limongi (1993). «Political Regimes and Economic Growth». *Journal of Economic Perspectives* 7(3), 51-70.
- Putnam, Robert (2000). *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon and Schuster.

- _____ (1993). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- Qian, Yingyi (2003). «How Reform Worked in China». En Dani Rodrik (ed.). *In Search of Prosperity: Analytic Narratives on Economic Growth*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Ravallion, Martin (1998). «Does Aggregation Hide the Harmful Effects of Inequality on Growth?» *Economic Letters* 61, 73–7.
- Rodrik, Dani (ed.) (2003). *In Search of Prosperity: Analytic Narratives on Economic Growth*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- _____ (1999a). «Institutions for High-Quality Growth: What Are They and How to Acquire Them». Ensayo presentado en la Conferencia del FMI sobre *Second-Generation Reforms*, Washington D.C., 8-9 noviembre.
- _____ (1999b). «The New Global Economy and Developing Countries: Making Openness Work». *Policy Essay* no. 24, Washington, D.C.: Overseas Development Council: Johns Hopkins University Press.
- Rodrik, Dani y Ethan Kaplan (2002). «Did the Malaysian Capital Controls Work?» En Sebastian Edwards y Jeffrey Frankel (eds.). *Preventing Currency Crises in Emerging Markets*. Chicago: The University of Chicago Press for the NBER.
- Roland, Gerard (2004). «Understanding Institutional Change: Fast-Moving and Slow-Moving Institutions». *Studies in Comparative International Development* 38(4), 109-131.
- Romer, Paul M. (1994). «The Origins of Endogenous Growth». *Journal of Economic Perspectives* 8(1), 3-22.
- _____ (1993a). «Two Strategies of Economic Development: Using Ideas and Producing Ideas». Memorias de la conferencia anual de 1992 del Banco Mundial sobre *Economic Development*. World Bank: Washington, D.C.
- _____ (1993b). «Idea Gaps and Object Gaps in Economic Development». *Journal of Monetary Economics* 32, 543-73.
- _____ (1990). «Endogenous Technological Change». *Journal of Political Economy* 98(5), 71-102.
- _____ (1986). «Increasing Returns and Long Run Growth». *Journal of Political Economy* 94, 1002-37.
- Rueschmeyer, Dietrich, Evelyne Stephens y John Stephens (1992). *Capitalist Development and Democracy*. Cambridge: Polity Press and Chicago: University of Chicago Press.
- Santos, Boaventura de Sousa (1998). «Participatory Budgeting in Porto Alegre: Toward a Redistributive Democracy». *Politics and Society* 26(4), 461-510.
- Schneider, Aaron y Benjamin Goldfrank (2001). «Budgets and Ballots in Brazil: Participatory Budgeting from the City to the State». Ensayo presentado en la *American Political Science Association*, reunión anual, agosto.
- Sen, Amartya (2001). «What Development is About». En Gerald Meier y Joseph Stiglitz (eds.). *Frontiers of Development Economics*. New York: Oxford University Press.
- _____ (1999a). *Development as Freedom*. New York: Alfred A. Knopf.
- _____ (1999b). «The Possibility of Social Choice». *American Economic Review, Papers and Proceedings* 89, 349-78 [discurso de aceptación del Premio Nobel].
- _____ (1995). «Rationality and Social Choice». *American Economic Review, Papers and Proceedings* 85, 1-24 [discurso de apertura del presidente].

- Solow, Robert (1957). «Technical Change and the Aggregate Production Function». *Review of Economics and Statistics* 39, 312-20.
- Srinivasan, T. N. (1994). «Human Development: A New Paradigm or Reinvention of the Wheel». *American Economic Review*, Papers and Proceedings 84, 238-43.
- Stewart, Frances (2000). «Income Distribution and Development». Ensayo preparado para la *Unctad X High Level Round Table on Trade and Development: Directions for the Twenty-first Century*, Bangkok, Thailand.
- Stewart, Frances y Severine Deneulin (2002). «Amartya Sen's Contribution to Development Thinking». *Studies in Comparative International Development* 37(2), 61-70.
- Streeten, Paul P. (1994). «Human Development: Means and Ends». *American Economic Review* 84(2), 232-7.
- Streeten, Paul P., Shahid Javit Burki et al. (1981). *First Things First, Meeting Basic Human Needs in Developing Countries*. New York: Oxford University Press.
- Taylor, Charles (1995). «Irreducible Social Goods». En *Philosophical Arguments*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Tendler, Judith (1997). *Good Government in the Tropics*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.
- Tharamangalam, Joseph (1998). «The Perils of Development without Economic Growth: The Development Debacle of Kerala, India». *Bulletin of Concerned Asian Scholars* 30, 1.
- Uphoff, Norman, John M. Cohen y Arthur Goldsmith (1979). *Feasibility and Application of Rural Development Participation: A State of the Art Paper*. Ithaca: Rural Development Committee, Center for International Studies, Cornell University.
- Uphoff, Norman (1992). *Learning from Gal Oya: Possibilities for Participatory Development and Post-Newtonian Social Science*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- _____(1986). *Local Institutional Development: An Analytical Sourcebook with Cases*. West Hartford, CT: Kumarian Press for Cornell University.
- Van Arkadie, Brian y Raymond Mallon (2003). *Vietnam: A Transition Tiger?* Canberra: Asia Pacific Press.
- Wade, Robert (2001a). «Showdown at the World Bank». *New Left Review* 7, 124-37.
- _____(2001b). «Making the World Development Report 2000: Attacking Poverty». *World Development* 29(8), 1435-41.
- Woolcock, Michael (1997). «Social Capital and Economic Development: Towards a Theoretical Synthesis and Policy Framework». *Theory and Society* 27(1), 1-57.
- World Bank (IBRD) (2000-2001). *World Development Report: Attacking Poverty*. New York: Oxford University Press.
- Young, Alwyn (1995). «The Tyranny of Numbers: Confronting the Statistical Realities of the East Asian Growth Experience». *Quarterly Journal of Economics* (agosto), 641-80.
- Yusuf, Shahid y Joseph Stiglitz (2001). «Development Issues: Settled and Open». En Gerald Meir y Joseph Stiglitz (eds.). *Frontiers of Development Economics*. New York: Oxford University Press.