

Desarrollo y cambio institucional: los escollos del monocultivo y las potencialidades de la deliberación*

PETER EVANS

University of California, Berkeley

pevans@berkeley.edu

La teoría sobre el desarrollo ha cambiado desde un enfoque unívoco de la acumulación de capital hacia una comprensión más compleja de las instituciones que hacen posible el desarrollo. Sin embargo, en lugar de ampliar el rango de estrategias institucionales a ser exploradas, la consecuencia de este “giro institucional” que más se destaca en términos de políticas fue el auge de “monocultivo institucional”: es decir, la imposición de políticas basadas en versiones idealizadas de las instituciones anglo-americanas, cuya aplicabilidad se asume que trasciende contextos y culturas nacionales. Los decepcionantes resultados de este monocultivo sugieren que se debería tomar el giro institucional en una dirección que pudiera incrementar, en lugar de disminuir, el input y la experimentación locales. Los ejemplos de Porto Alegre, Brasil, y Kerala, India, refuerzan la idea de Amartya Sen de que “la discusión y el intercambio públicos” deberían estar en el corazón de cualquier proyecto de cambio institucional, y alentar los potenciales beneficios de las estrategias de “desarrollo deliberativo” que dependen de la deliberación popular para la fijación de objetivos y la distribución de los bienes colectivos.

Según Hoff y Stiglitz (2001: 389), la economía moderna ha concluido que “el desarrollo ya no es más visto ante todo como un proceso de acumulación de capital sino como un proceso de cambio organizacional”. El “fundamentalismo del capital”¹, con su foco en el incremento del stock de capital, fue suplantado, primero por la “tecnología”, luego por el rol de las ideas en sentido genérico, y finalmente por las “instituciones”—en particu-

* Originalmente publicado en *Studies in Comparative International Development*, Vol. 38, N° 4, invierno 2004. El autor agradece a Atul Kohli, Dani Rodrik, y Anne Wetlerberg por sus valiosos comentarios y sugerencias. Para un esfuerzo previo (en portugués) de este argumento, ver Evans (2003). (Traducción de Déborah Dietl).

¹ Ver King y Levine (1994), Easterly (2001a: cap. 3).

lar, las instituciones básicas de la *governance*** (ver Evans, en prensa). Desafortunadamente, la comprensión de que la calidad de las instituciones básicas de la *governance* debería ser considerada un elemento clave para fomentar el crecimiento ha resultado cualquier cosa menos una panacea.

Actualmente, el método predominante para tratar de construir instituciones que promuevan el desarrollo es la imposición de políticas institucionales uniformes en los países del Sur —un proceso que yo llamo de “monocultivo institucional”—. Este proceso ha producido resultados profundamente desalentadores. Incluso para aquellos académicos que no se adhieren a la visión pesimista de William Easterly (2001b) para quien “los miles de millones de dólares que se gastan en ayuda desde los 1960s, junto con los esfuerzos de los asesores, de los donantes de ayuda externa, el Fondo Monetario Internacional, y el Banco Mundial, todos han fracasado en obtener los resultados deseados”, queda claro que necesitamos implementaciones más analíticamente satisfactorias y prácticamente efectivas, basadas en la idea básica de que las instituciones de la *governance* importan.

Algunos economistas, incluyendo a Dani Rodrik y Amartya Sen, arguyeron que en lugar de imponer una “mejor manera” basada en la supuesta experiencia de los ahora países desarrollados, deberíamos buscar maneras de impulsar instituciones que mejoren la habilidad de los ciudadanos de tomar sus propias decisiones. ¿Podrían las instituciones deliberativas basadas en una “democracia profunda” (*thick democracy*) de discusión e intercambio públicos mejorar el desarrollo? Existen varios argumentos y evidencias económicas de que esto podría ser así. Dos casos conocidos —el estado de Kerala, India, y la ciudad de Porto Alegre, Brasil— proveen refuerzos empíricos, sugiriendo que dichas instituciones pueden comprometer las energías de los ciudadanos comunes, incrementar su voluntad de invertir en bienes públicos y aumentar la provisión de dichos bienes. Existen buenos motivos para llevar el análisis institucional en dirección de explorar la hipótesis del “desarrollo deliberativo”.

El crecimiento conducido por ideas e instituciones

Era más fácil traducir en estrategias para políticas las versiones anteriores de la teoría del crecimiento. El “fundamentalismo del capital”

** N. de la T.: Dados los problemas que puede ocasionar la traducción de este término, se lo mantiene en su idioma original, comprensible para el lector especializado.

intuitivamente tenía sentido: para satisfacer mejor sus necesidades, la gente debe ser más productiva; para ser más productiva, necesita mejores herramientas (tanto físicas como intangibles); incrementos en el stock de capital implican mejores herramientas y, por ende, se convierten en la clave de la satisfacción de las necesidades. Cuando el sentido intuitivo logra plasmarse en un modelo elegante y parsimonioso como el modelo de crecimiento Harrod-Domar (Domar, 1946), su atracción como base teórica para políticas de desarrollo es irresistible.

Desafortunadamente, el fundamentalismo del capital no funcionó, sea teórica o empíricamente. Robert Solow (1957) destacó que el fundamentalismo del capital no tenía sentido teóricamente, ni lograba explicar la trayectoria de largo plazo del crecimiento de Estados Unidos². Tampoco funcionó para el Sur global, como destaca Easterly, el concentrarse simplemente en el capital. King y Levine (1994: 286) concluyen que “las diferencias internacionales del capital *per capita* explican poco de las diferencias en *output per capita* a lo largo de los países; y el crecimiento de los *stocks* de capital explican poco del aumento del *output* a lo largo de los países”. El capital sigue siendo central al crecimiento³, pero ahora es concebido sólo como un factor en un entramado más complejo⁴.

Un elemento obvio de este entramado son las ideas nuevas. Al centrarse en las ideas como bienes no rivales entre sí, capaces de brindar retornos crecientes, la “nueva teoría del crecimiento”⁵ cambió el foco de la simple lógica de inversión y consumo a la Harrod-Domar. En principio, focalizarse en las ideas parece optimista: en teoría, si los países pobres pudieran comenzar a utilizar el *stock* de ideas que los países ricos ya acumularon, sus tasas de crecimiento dispararían incrementalmente. En la práctica, no obstante, tomar ventaja de las ideas de otros países ha resultado difícil. Aunque las ideas no compitan entre sí, sus retornos aún pueden ser considerados como propiedad, y

² Aun Evsey Domar coincidía. Ver Domar (1957: 7-8), e Easterly (2001a: 28).

³ Ver Jorgenson et al. (1987); DeLong y Summers (1993) Kim y Lau (1994, 1995) y Young (1995).

⁴ Ver Blomstrom, Lipsey y Zejan) 1996), Barro (1997), Lin y Lee (1999), Easterly (2001a), Hoff y Stiglitz (2001: 428) y Meier y Rauch (2000: cap. 3).

⁵ Como las ideas son “bienes no rivales”, utilizables simultáneamente por cualquier cantidad de diferentes agentes económicos, su uso está naturalmente sujeto a retornos crecientes. Usted y yo no podemos usar la misma carretilla al mismo tiempo pero, una vez que alguien nos da una idea, usted y yo y todos nuestros primos podemos todos construir carretillas. Una vez que una idea útil o algún conocimiento ha sido creado, el costo de reutilizarlo es esencialmente nulo, con lo cual los retornos por su uso aumentan cada vez que se lo usa. Ver Romer (1986, 1990, 1993a, 1993b, 1994) y Lucas (1988). Para resúmenes recientes ver Aghion y Howitt (1999) o Easterly (2001a: caps. 3, 8 y 9).

pueden estar controlados e incluso monopolizados (Romer 1993a: 71-72). Las luchas actuales sobre propiedad intelectual son un buen indicador de las frustraciones de los países pobres sobre la habilidad de los países ricos para continuar monopolizando los beneficios de las ideas nuevas. Incluso más fundamentalmente, recoger los beneficios de la mayoría de las ideas depende de la habilidad de unir las con *inputs* complementarios como el capital, el trabajo calificado, y (más importante) los marcos institucionales⁶.

La comprensión de cómo saber utilizar los retornos de las ideas conduce directamente a una preocupación con las instituciones. Mientras que las ideas en el sentido tradicional de “tecnología” son importantes, las ideas que dan forma a la organización social de la producción y crean incentivos tienen mayor peso a largo plazo. Los ejemplos varían desde la contabilidad por partida doble hasta las operaciones manuales de las franquicias de McDonald’s. Las normas administrativas básicas y las reglas legales tienen casi con certeza un impacto mayor. Los partidarios de la nueva economía institucional, como Douglass North (1981, 1986, 1990), sostienen de forma convincente que la calidad de las ideas plasmadas en este tipo de instituciones de *governance* es esencial para explicar las tasas diferenciales de desarrollo. Al mismo tiempo, North explícitamente rechaza la idea de que las formas institucionales más económicamente eficientes surgirán de algún tipo de proceso automático funcionalista.

En el caso de las reglas básicas y las instituciones de *governance* que las acompañan, la posibilidad de que las ideas sean desventajosas para el desarrollo a largo plazo, quedando “encerradas” (Arthur, 1990, 1994) es harto plausible (Bardhan 1989, 2001; Pierson, 1997). Las instituciones generan expectativas compartidas. Los actores que comparten expectativas respecto a su mutuo comportamiento tienen una gran ventaja sobre aquellos que no saben qué esperar (Bardhan, 2001: 276). Este tipo de “externalidad de red” genera fuertes retornos crecientes para cualquier forma institucional que logre perdurar o proliferar lo suficiente como para convertirse en la base de las expectativas compartidas (Chang y Evans, en prensa). Una vez que las

⁶ Los efectos de las complementariedades entre trabajadores calificados y entre trabajadores calificados y capital ilustran el problema. Los trabajadores calificados querrán moverse hacia lugares donde puedan obtener retornos más altos al combinar sus habilidades con aquéllas de otros trabajadores calificados. Es probable que las concentraciones de trabajadores calificados atraigan el capital. Ver Kremer (1993), Noorbakhsh y Paloni (2001), Hoff y Stiglitz (2001: apéndice A) e Easterly (2001a: 150-60). Los países pobres sufrirán el triple por tener inicialmente concentraciones más bajas de trabajadores calificados, al perder trabajadores calificados que se van a los países más ricos, y por el hecho de que sus ciudadanos tendrán un menor incentivo de invertir en capacitación que los trabajadores en los países ricos.

instituciones se consolidan, es probable que perduren, aunque tengan un duradero impacto negativo sobre el desarrollo al limitar la probabilidad de que surjan instituciones más eficaces (Grief, 1994).

Adicionalmente, hay cuestiones de poder y de conflicto distributivo que complican el problema. Todo conjunto de instituciones supone una distribución de ganancias y pérdidas. Los “ganadores institucionales” probablemente obtengan poder político junto con beneficios económicos y, como señala Bardhan (2001: 278-279), no apoyen cambios institucionales que disminuyan sus ganancias respecto a otros participantes, aun si el cambio resultara en una mayor productividad que incrementaría sus retornos en términos absolutos. Los intereses creados en los resultados distributivos de instituciones “malas” las hacen más difíciles de cambiar y ayudan a mantener las trampas de la pobreza firmemente inamovibles.

Al focalizarse en las ideas y las instituciones, la nueva teoría del crecimiento y la nueva economía institucional hacen que las desventajas que enfrentan los países pobres aparezcan más imponentes. Sus predicciones teóricas son consistentes con el alarmante hecho de que la brecha entre Norte y Sur ha persistido a pesar de medio siglo de “desarrollo” e industrialización sustantiva en el Sur (Arrighi, Silver y Brewer, 2003). Las instituciones existentes parecen reforzar más que disolver las trampas de la pobreza. Sólo con un conjunto de instituciones específicamente adaptadas para vencerlas se pueden superar las desventajas acumulativas de la pobreza.

Habiendo decidido que la clave son las instituciones, necesitamos una teoría del cambio institucional que nos permita transformarlas. Desafortunadamente, nuestras teorías acerca de cómo ocurre el cambio institucional fundamental están subdesarrolladas (Hodgson, 1988; Chang y Evans, en prensa). La interacción entre ideas, repertorios comportamentales asumidos, presupuestos culturales, y formas organizacionales es lo suficientemente complicada, pero una teoría del cambio institucional también debe tratar sobre el poder político y el conflicto, como enfatiza Haggard (2004). Por ende, no es de sorprender que un enfoque institucional produzca resultados perversos cuando es procesado desde un paradigma cuyas políticas perciben el desarrollo como un problema “técnico” (Ferguson, 1994).

Monocultivo institucional

En lugar de estimular nuevas perspectivas imaginativas de las políticas de desarrollo, el “giro institucionalista” en la teoría del desarrollo (Evans, en

prensa) estuvo acompañado por un conjunto de políticas levemente más sensibles a las complejidades políticas del cambio institucional que las viejas estrategias del tipo “más capital igual más desarrollo”. La estrategia estándar comienza por la insistencia en el monocultivo institucional, o sea, el equivalente institucional de las anticuadas estrategias de monocultivo agropecuario.

El monocultivo institucional descansa tanto en la premisa genérica de que la eficacia institucional no depende del contexto sociocultural local, como así también en la premisa más específica de que las versiones idealizadas de las instituciones anglo-americanas son instrumentos de desarrollo óptimos, más allá del nivel de desarrollo o de la posición del país en la economía global. Las organizaciones internacionales, los tomadores de decisiones políticas locales y los asesores privados se combinan para imponer el presupuesto de que los países más avanzados ya han descubierto *el* mejor camino institucional para el desarrollo y que su aplicabilidad trasciende culturas y circunstancias nacionales. Esto lo hacen con creciente agresividad a lo largo de un conjunto de instituciones —desde tasas de deuda-a-equidad en las empresas privadas, hasta las relaciones entre bancos centrales y presidentes de bancos, hasta la organización de hospitales públicos o sistemas jubilatorios—.

La atracción teórica del monocultivo como modelo de cambio institucional es comprensible. Las instituciones básicas de los países ricos están, por definición, asociadas al desarrollo (al menos en esos países). Tener instituciones comprensibles para los inversores de los países ricos, y con las que éstos saben trabajar, pareciera atraer la inversión extranjera. Reinventar la rueda es usualmente considerada una mala idea. Los sistemas de gobierno defectuosos que prevalecen en la mayoría de los países del Sur facilitan la creencia de que la imposición de formas universales es una alternativa superior que los esfuerzos locales por “salir del paso”.

Desde la perspectiva de los gobiernos del Norte, las instituciones multilaterales y las corporaciones transnacionales, los atractivos prácticos y políticos del monocultivo institucional son aún más evidentes. Para cualquier organización que administra operaciones en una multiplicidad de contextos, un aumento en la uniformidad de dichos contextos facilita la gestión. Cuando una oficina central de Wal-Mart controla el funcionamiento de una tienda local de Wal-Mart, sabiendo de antemano cómo ésta está organizada, eso facilita las tareas. Si la organización es la misma sea que la tienda esté en Chile, en Corea o en Sudáfrica, las operaciones globales son más fáciles de administrar. Lo mismo se aplica a un agente del FMI que trata de rastrear los presupuestos de un conjunto de países africanos, o un

agente del Departamento de Estado que trata de negociar un tratado comercial.

Incluso las elites globales, teóricamente comprometidas con ver el mundo como una red de entidades legítimas autónomas, con valiosas particularidades culturales e históricas, probablemente encuentren el monocultivo cómodo en la práctica. Para un asesor de la UNESCO comprometido con la diversidad cultural, el monocultivo facilita el asesoramiento a los funcionarios del campo educativo en un conjunto de países sub-saharianos (Meyer, 2000, 2003). Pero para administradores privados que ven el mundo como una organización verticalmente estructurada en lugar de una red de entidades políticas y culturales legítimamente autónomas, el monocultivo se convierte en más que una teoría atractiva o una comodidad. Se convierte en una “concepción de control” (Fligstein, 2001).

Si no es difícil de entender el atractivo del monocultivo institucional, tampoco es difícil entender por qué ha fracasado. La superficialidad de la imposición de formas institucionales es parte del problema: las “reformas” son impuestas en aquellos ámbitos organizacionales más fácilmente sujetos a la presión externa —las reglas formales de las organizaciones del sector público—. Como señala Roland (2004: 110), éstos son contextos institucionales rápidamente “movibles”, al menos superficialmente. Las arenas más inaccesibles y menos transparentes aunque fundamentales al funcionamiento de estas organizaciones, como las redes informales de poder y las rutinas operativas que producen *outputs* organizacionales efectivos, son ignoradas, casi por necesidad. Por ende, las estimaciones de la capacidad de implementación por parte de estas organizaciones de estas nuevas reglas formales tienden a presentar un optimismo poco realista.

En la práctica, la disyuntiva entre las estructuras formales y las subyacentes prácticas y estructuras de poder más informales, tornan inefectivas las estructuras formales. Carecemos de buenas estimaciones acerca del nivel de disyunción entre las reglas formales y las relaciones de poder informales que las instituciones pueden tolerar antes de volverse disfuncionales, pero las estrategias de monocultivo institucional parecen atravesar las fronteras de la disfuncionalidad con regularidad.

Los eventuales problemas se profundizan cuando expandimos nuestra visión para mirar más allá de las disyunciones entre el funcionamiento formal e informal dentro del ámbito organizacional, que es el principal blanco del monocultivo. Los conjuntos de organizaciones que son el blanco del monocultivo institucional están a su vez incluidas en un conjunto más amplio de relaciones de poder socialmente estructuradas. La advertencia de

Haggard (2004: 75) según la cual un análisis adecuado requiere que “pene-tremos dentro de los arreglos institucionales hasta llegar a las relaciones po-líticas que las crean y las sostienen”. Hoff y Stiglitz concuerdan, notando (2001: 418-420) que imponer nuevos conjuntos de reglas formales sin si-multáneamente reorganizar la distribución del poder que subyace a todo arreglo institucional es una estrategia dudosa desde la perspectiva de la economía política.

En suma, existen fuertes argumentos analíticos acerca de por qué es poco probable que el monocultivo institucional mejore el desarrollo de los países individuales en los que es impuesto. Una crítica más amplia arguye que, aun si el monocultivo fuera a mejorar el rendimiento de algunos países particu-lares, la uniformidad global en la organización de políticas económicas nacio-nales aún constituiría una proposición riesgosa. Si ecologías biológicamente diversas son más robustas ante el cambio en el medio ambiente, y carteras de inversiones diversificadas son superiores frente al riesgo, ¿acaso no tendría la diversidad institucional un valor adaptativo para la economía política global como un todo? La política económica global, sin duda, confrontará amenazas y desafíos imprevistos. Nuestra habilidad colectiva de concebir respuestas adaptativas puede bien depender de nuestra habilidad de recurrir a un con-junto diverso de instituciones. Incluso si ciertas propiedades institucionales abstractas —como la transparencia y la *accountability*— tienen un valor que trasciende el contexto, la imposición global de un conjunto uniforme de es-structuras institucionales específicas es una proposición dudosa si valoramos la diversificación del riesgo social, político y económico.

Estos argumentos acerca de las desventajas de la imposición externa de un conjunto uniforme de formas institucionales exógenamente desarrolladas son independientes del contenido específico de las instituciones impuestas. Podrían surgir preguntas adicionales acerca del contenido específico que se impone por el actual monocultivo institucional. Según Chang (2002), el mo-nocultivo institucional significa, usando una frase de List, “patear la escale-ra”. Sostiene que las instituciones actualmente impuestas en el Sur no son aquellas que caracterizaron a los ahora países desarrollados durante su perío-do de ascenso, y que la imposición de estas instituciones obstaculizará, en lugar de facilitar, el desarrollo del Sur. Tampoco lo son aquellas versiones idea-lizadas de instituciones anglo-americanas que se ofrecen, idénticas a aquellas asociadas al “liberalismo enraizado” de la “era de oro del capitalismo” de la posguerra. En la mayoría de los ámbitos de la vida pública, especialmente aquellos relacionados a la entrega de servicios públicos, el monocultivo institucional ofrece la proposición estéril de que la mejor respuesta a la mala

governance es menos *governance*. Sus defensores se sorprenden luego cuando sus esfuerzos resultan en la persistencia de *governance* ineficaz, de “atomización enfurecida” entre la ciudadanía, y de parálisis política (O’Donnell, 1993).

La experiencia del desarrollo global a lo largo del último cuarto de siglo es consistente con las expectativas analíticamente sustentadas acerca del pobre funcionamiento del monocultivo en la práctica. Si el monocultivo fuera una estrategia de desarrollo eficaz, esperaríamos una aceleración en las tasas de crecimiento del Sur durante las últimas dos décadas de intensos esfuerzos en el monocultivo institucional. En cambio, los últimos veinte años han sido testigo de un declive en las tasas de crecimiento entre los supuestamente beneficiarios de este proceso en el Sur, tanto en términos absolutos como relativos a las tasas de crecimiento de los países ricos del Norte. Easterly (2001a: 211), por ejemplo, encuentra que cuando los países del Sur son pesados del mismo modo, se hace evidente una “disminución en el crecimiento del ingreso *per capita* de los países en desarrollo de un 2,5 por ciento en 1960 a 1979 a cero en 1980-1998”. Incluso algunos de los efectos positivos específicos que pueden esperarse del monocultivo no parecen funcionar consistentemente en la práctica. Por ejemplo, imitar las instituciones de los países avanzados no es necesariamente el modo más eficaz de hacer los ambientes locales más acogedores para los inversores de los países ricos (ver, por ejemplo, Pistor, 2000).

Los ejemplos concretos más obvios de la falta de eficacia del monocultivo son las condicionalidades ligadas a la *governance* impuestas por las instituciones financieras internacionales (IFIs), que generalmente no “toman”, y frecuentemente no logran producir los resultados esperados aun cuando éstas son adoptadas⁷. Argentina, el ejemplo por excelencia de las recompensas del conformismo a fines de los ‘90, fue transformada en un ejemplo dramático del fracaso. La reestructuración post-1989 en Rusia nos proporcionó quizá el mayor ejemplo de los escollos del monocultivo institucional. Al mismo tiempo, los protagonistas en términos del escalado crecimiento económico de los últimos diez años —por ejemplo, China, Vietnam y Malasia— exhiben patrones institucionales embarazosamente híbridos en relación al ideal del monocultivo⁸.

⁷ Ver Kapur (1997, 2000), Kapur y Webb (2000), Killick (1995).

⁸ Mirando a China, por ejemplo, Qian (2003) observa, “el hecho de que China haya logrado crecer tan rápidamente a pesar de la ausencia de muchas instituciones convencionales como el imperio de la ley y derechos seguros de propiedad privada es intrigante”. La misma observación podría hacerse respecto a Vietnam (Van Arkadie y Mallon, 2003) o Malasia (Rodrik, 2002). En cada uno de estos casos, las decisiones políticas locales triunfaron sobre los senderos globales.

El fracaso de proveer un crecimiento acelerado en términos de ingreso real es sólo el comienzo de los problemas con el monocultivo. Los modelos anglo-americanos de las instituciones públicas tienden a negar la provisión de bienes públicos y enfatizan la provisión de incentivos individuales para los resultados distributivos. Si la mejora de las instituciones públicas de salud, o la corrección de los prejuicios contra las inversiones en las escuelas primarias dentro del marco educativo son los objetivos, entonces no existe motivo alguno para presuponer la superioridad de los modelos institucionales anglo-americanos. Los resultados desalentadores respecto al crecimiento del ingreso, el cual debería ser el punto fuerte del monocultivo, sugiere que concepciones más amplias serían aún más negativas. Un obstáculo tan visible inevitablemente postula la pregunta por alternativas: si el monocultivo no es una buena solución para las trampas institucionales del desequilibrio, ¿qué otras estrategias podrían explorarse?

Deliberación y desarrollo

Dani Rodrik (1999a: 19) propone la alternativa obvia al monocultivo, arguyendo que podría ser “de utilidad pensar en instituciones políticas participativas como meta-instituciones que obtienen y logran el conocimiento local y por ende contribuyen a la construcción de mejores instituciones”. Rodrik invierte las premisas del monocultivo institucional y sugiere una crítica adicional: la imposición externa de trayectorias institucionales recorta la tarea más fundamental del desarrollo de instituciones que permitan una elección social efectiva, y disminuye la posibilidad de que las sociedades desarrollen la capacidad de “construir mejores instituciones” de otro tipo. La idea de Rodrik de comenzar desde las políticas (y más específicamente, las elecciones políticas) que emergen del total del conjunto de instituciones locales es un desafío fundamental a la idea de que existe “una mejor vía institucional” que puede ser tecnocráticamente impuesta por elites globales a las naciones del Sur global. Este desafío encuentra un poderoso soporte intelectual en la obra de Amartya Sen sobre la elección y desarrollo sociales⁹.

El argumento de Sen de la prioridad fundamental de las “instituciones políticas participativas” parte de la premisa de que las instituciones de toma

⁹ *Development as Freedom* (1999a) es tal vez la síntesis más accesible del trabajo voluminoso de Sen acerca del desarrollo y la elección social. Ver *Studies in Comparative International Development*, Vol. 37, N° 2, págs. 54-86 para un conjunto de comentarios sobre los argumentos de Sen en *Development as Freedom*.

de decisiones políticas “profundamente democráticas” (*thickly democratic*) construidas en la discusión pública y el intercambio de ideas, información y opiniones ofrecen la *única* vía para definir adecuadamente los objetivos deseables de desarrollo¹⁰. Igualmente importante, estas instituciones ofrecen la oportunidad de ejercer una de las capacidades humanas más importantes: la habilidad de elegir. Como explica Sen (1999a: 291), “los procesos de participación deben ser entendidos como partes constitutivas de los propios *objetivos* de desarrollo”. Mientras que reconoce que “la búsqueda democrática del acuerdo o el consenso puede ser extremadamente desordenada y muchos tecnócratas están lo suficientemente disgustados con este desorden como para añorar alguna fórmula magnífica que pudiera simplemente brindarnos justas medidas pre-armadas”, Sen (1999a: 79) permanece firme en su convicción de que los atajos tecnocráticos deben ser rechazados porque “la cuestión de medir es una cuestión de evaluación y juicio, no de tecnología impersonal”.

Para aquellos que coinciden con que la alternativa Rodrik-Sen merece ser explorada, surgen nuevas preguntas: ¿cómo pueden ser implementadas en la práctica las “instituciones políticas participativas”? ¿Qué podemos decir de las probables consecuencias de su implementación sobre el desarrollo? Estas preguntas, a su vez, plantean una serie de temas teóricos muy interesantes. También llaman la atención sobre la escasez relativa de evidencia empírica respecto a las consecuencias sobre el desarrollo de las instituciones participativas más allá de los niveles micro de la “comunidad” y el “proyecto”.

Los esfuerzos más interesantes de construir una discusión pública e intercambiar directamente en procesos de *governance* pueden ser genéricamente denominados “democracia deliberativa”¹¹. La “democracia deliberativa” (o, como la llaman Fung y Wright (2003: 20), “*governance* participativa empoderizada”) (*empowered participatory governance*) es un proceso de “planeamiento, resolución de problemas y estrategización conjun-

¹⁰ En contraste a Arrow (1951, 1963), Sen arguye (1999b: 354) que mientras que la elección social puede ser “imposible” si se asume que la base de información para la toma de decisiones es muy restringida, unas modestas añadiduras a la base de información sobre las que se toman las decisiones sociales —por ejemplo, incluso comparaciones interpersonales parciales de utilidad— son suficientes para hacer la elección social factible. Como resume Sen (1999a: 279), “lo que está en cuestión no es la posibilidad de la elección social racional, sino el uso de una base informacional adecuada para los juicios y decisiones sociales”.

¹¹ Para discusiones acerca de cómo podría funcionar la “democracia deliberativa”, ver Benhabib (1996), Bonham y Rehg (1997), Elster (1998), Gutman y Thompson (1996), Mansbridge (1990) y Fung y Wright (2003).

tos” que involucra a ciudadanos comunes, en el cual las estrategias y las soluciones serán articuladas y forjadas a través de la *deliberación* y el *planeamiento* con otros participantes”, tal que “los participantes formarán o transformarán con frecuencia sus preferencias a la luz de ese proceso”, por ende habilitando soluciones que habrían sido imposibles dadas las preferencias iniciales. Si fuera posible implementar este tipo de proceso deliberativo en unidades políticas lo suficientemente grandes como para impactar las trayectorias de desarrollo —léase, los niveles provincial o municipal— tendríamos algo llamado “desarrollo deliberativo”.

Pensar acerca del desarrollo deliberativo provee un ángulo estimulante para revisar los argumentos teóricos existentes acerca de cómo la toma de decisiones democrática podría afectar las estrategias de desarrollo y ejecución. Los esfuerzos para explorar las posibilidades de deliberación para el desarrollo pueden construirse sobre experiencias existentes con una débil democracia electoral y experimentos participativos de pequeña escala. Aún más importante, pueden construir sobre el pequeño conjunto de experimentos innovadores que parecen aproximarse —en la *governance* municipal y provincial— al desarrollo deliberativo en la práctica.

Una de las características que más se destacan en la globalización contemporánea es que la democracia, en el “lábil” sentido de transferencias electorales de poder político formal, se ha convertido en una norma hegemónica. Las naciones que no transfieren el poder electoralmente corren el riesgo de ser no consideradas miembros completos de la comunidad internacional. La proliferación global de las normas electorales es una tendencia alentadora desde el punto de vista del desarrollo deliberativo. Las elecciones democráticas y los derechos civiles continúan siendo los prerrequisitos fundacionales para el florecimiento de procesos deliberativos “más profundos” (*thicker*). A medida que la democracia “fina” (*thin*) se convierte en casi universal, se hace más plausible pensar en tratar de institucionalizar algo más cercano a ejercicios de elección social cabalmente desarrollados.

Al mismo tiempo, la proliferación de la democracia electoral refuerza el argumento de Sen de que las elecciones deben ser complementadas por formas de deliberación más intensivas en información. La era en que la democracia electoral podía ser vendida como una panacea del desarrollo terminó hace mucho, si alguna vez existió. Cuando la participación popular en la toma de decisiones consiste sólo de mera conformidad hacia las normas electorales, el resultado es lo que Yusuf y Stiglitz (2001: 249) denominan democracia “hueca” (*hollowed-out*). Con una proporción decreciente de la población dispuesta a realizar el viaje hacia las urnas, y los costosos *bites*

televisivos de sonido convirtiéndose en la mayor fuente informativa para la toma de decisiones electorales, el proceso electoral se acerca más a un reflejo de la débil base informativa asociada a la imposibilidad “arrowiana” (ver nota 10) que al tipo de “ejercicio de decisión social” que defiende Sen.

Como la transferencia electoral de poder se ha convertido en la norma en un conjunto cada vez más amplio de países, se ha hecho cada vez más evidente que llevar a cabo elecciones regulares y mantener una protección al menos nominal de los derechos civiles, mientras que es claramente necesario, no es suficiente por sí solo para brindar a la discusión pública un alcance real sobre los objetivos de desarrollo o la asignación de recursos colectivos. En suma, la proliferación de la democracia electoral crea una base institucional normativa y formal para el desarrollo de instituciones deliberativas, y simultáneamente muestra por qué la institucionalización de la elección social no puede restringirse a las elecciones.

Como la desilusión con la democracia electoral a nivel macro apunta a la necesidad de hacer más densas las instituciones democráticas, la difusión de experiencias participativas a nivel micro de proyectos y comunidad ayuda a corroborar la idea de que las instituciones pueden ser en la práctica factibles¹². Debido a que la relación entre las instituciones deliberativas y los resultados económicos es extremadamente difícil de evaluar a grandes niveles de agregación, la evidencia positiva a escala más pequeña es un modo de incrementar la confianza de que una mayor experimentación vale la pena. Un trabajo reciente acerca del impacto de la participación sobre la eficacia de los proyectos del Banco Mundial es un buen ejemplo¹³. Según Kanbur y Squire (2001: 215), los “profesionales del desarrollo han arribado a un consenso de que la participación de los beneficiarios esperados de un proyecto mejora sus resultados”. Incluso a nivel nacional, las IFIs ahora sienten que “la posesión ha demostrado ser un factor clave en el éxito o fracaso de préstamos de ajuste estructural” (Kanbur y Squire, 2001: 215)¹⁴.

Las implicancias de este desplazamiento no deben ser exageradas. La “participación” en los proyectos y la “posesión” de préstamos dejan posibilidades limitadas para el ejercicio de la elección —ciertamente no el tipo de

¹² Por ejemplo, Uphoff et al. (1979), Uphoff (1986, 1992), Ostrom (1990, 1995) y Tendler (1997). También relevante es el trabajo sobre asociaciones secundarias (por ejemplo Cohen y Rogers, 1995) y capital social (por ejemplo Evans, 1996; Putnam, 1993, 2000; Woolcock, 1997) y movilización social (por ejemplo MacAdam, Tarrow y Tilly, 2001). La colección reciente de Houtzager y Moore (2003) sobre la “política de la inclusión” es particularmente interesante.

¹³ El trabajo de Deepa Narayan (1994, 1997, 2000) es uno de los más convincentes.

¹⁴ Ver también Branson y Jayarajah (1995).

ejercicio de evaluación social cabal que Sen defiende—. La participación a nivel comunitario, en oposición a los proyectos, permite un alcance más amplio, pero la pregunta de cuánto “poder” real es generado permanece (Houtzager y Moore, 2003). Tampoco estas versiones leves de la elección encuentran necesariamente receptividad entre los tomadores de decisión globales. El rechazo de la versión borrador del *World Development Report* de 2000-2001, en parte debido a su exagerado énfasis en la idea de tener poder, es un buen caso de este punto (Wade, 2001a, 2001b).

La indiscutida hegemonía global de la democracia electoral y el creciente cuerpo de evidencia de que otras formas de participación son eficaces en términos de desarrollo se combinan para crear el clima político en el que el desarrollo deliberativo es una proposición que debe ser tomada en serio. Sin embargo, para que la democracia deliberativa sea atractiva como estrategia de desarrollo, hay que superar tres problemas. En primer lugar, las instituciones deliberativas deben ser “socialmente autosostenibles” en el sentido que los ciudadanos comunes estén dispuestos a invertir su propio tiempo y energía en las oportunidades de toma de decisiones que dichas instituciones ofrecen y provean el apoyo electoral para los partidos y líderes políticos que las defiendan. Segundo, las instituciones deliberativas deben, bajo algún conjunto de condiciones empíricamente plausibles, ser capaces de sobreponerse al “problema de la política económica”: la oposición de los detentadores de poder que tienen intereses personales en las estructuras de toma de decisiones existentes. Finalmente, está el “problema de crecimiento”: los procesos deliberativos no deben ser económicamente ineficientes o parciales en contra de la inversión al punto de reducir el crecimiento del ingreso real como para que exceda sus beneficios intrínsecos.

Si las respuestas a las preguntas de la sostenibilidad social o del problema de la política económica son negativas, entonces las estrategias deliberativas son inviables. Si la respuesta al problema del crecimiento es negativa, entonces es poco probable que las instituciones deliberativas sean atractivas, incluso para aquellos que valoran sus propiedades intrínsecas. Ninguna de estas preguntas puede ser respondida *a priori*, pero es aún posible traer algún argumento teórico e incluso un poco de evidencia empírica para sostenerlas. El problema que ha sido más cabalmente considerado por la literatura de desarrollo tradicional es, no sorprendentemente, el problema del crecimiento.

Mientras que no hay una clara lógica teórica para la predicción de los efectos de la toma de decisiones deliberativa de amplia base, los viejos argumentos de que la participación será anti-crecimiento si crea un sesgo hacia la

redistribución se han vuelto menos convincentes. El trabajo empírico reciente sugiere que las estrategias redistributivas pueden de hecho tener efectos positivos sobre el crecimiento del ingreso real. Stewart (2000: 5) nota una amplia gama de trabajos empíricos que demuestran que “los países con mayor equidad en la distribución del ingreso tienen un mayor crecimiento”¹⁵. Aunque la correlación genérica aún sea controvertida (por ejemplo Fiszlow, 1995; Li y Zou, 1998; Landa y Kapstein, 2001), el debate ha producido sustento para los argumentos que relacionan las políticas igualitarias con el crecimiento que son bastante consistentes con el enfoque de habilidad de Sen. Una mayor equidad se asocia con mayores niveles de salud, nutrición y educación a nivel general, que a su vez hacen a una población más productiva. Del mismo modo, una distribución más equitativa de los recursos (la tierra y el crédito siendo los ejemplos arquetípicos¹⁶) hace de la gente anteriormente imposibilitada de usar su energía e ideas porque carecían de los insumos complementarios, contribuyentes productivos. En conjunto, los argumentos de que las estrategias equitativas pueden realzar el crecimiento son tan convincentes como los argumentos de que las mismas lo impiden.

Si el reciente pensamiento económico desacredita las viejas ideas de que las estrategias redistributivas son una amenaza para el crecimiento, el reciente trabajo sobre las consecuencias económicas de la democracia electoral desacredita la idea de que la democracia impide el crecimiento. Rodrik (1999a, 1999b), por ejemplo, sostiene que la democracia, mientras que no incrementa las tasas totales de crecimiento¹⁷, sí mejora la calidad del crecimiento. Concluye que “regímenes más participativos producen mayor equidad... sin costos para el crecimiento económico y produciendo una mayor estabilidad y resistencia general” (1999a: 33).

Una preocupación creciente por la “corrupción”, la “cleptocracia”, y los “estados depredadores” (ver Haggard, 2004: 53-81) sugiere argumentos adicionales para una relación positiva entre las instituciones deliberativas y el crecimiento. Las instituciones deliberativas “suben la barrera” respecto a la transparencia y la *accountability* del aparato estatal. La institucionalización de la discusión abierta y el intercambio público como una parte central de la toma de decisiones políticas es, casi por definición, un control sobre los

¹⁵ Estos estudios recientes se construyen, desde ya, sobre una larga tradición que data al menos de Adelman y Morris (1973), Chenery, Ahluwalia et al. (1979) y Streeten et al. (1981).

¹⁶ Sobre el caso específico de la distribución de la tierra ver, por ejemplo, Lipton (1993), Deininger y Squire (1998) y Ravallion (1998).

¹⁷ Przeworski y Limongi (1993) y Przeworski et al. (2000) también sostienen que tener un régimen político con sucesiones electorales regulares es neutral respecto al crecimiento. Ver Haggard (2004) para un resumen de sus hallazgos.

gobernantes predadores cuyas políticas, de otro modo, subvertirían los incentivos para la inversión y desviarían los recursos hacia usos improductivos. Dado que la corrupción ha probado ser tan intratable para las estrategias convencionales, la contribución potencial de las instituciones deliberativas apenas puede ser ignorada¹⁸.

Los efectos de las instituciones deliberativas sobre la eficiencia de la administración pública están obviamente ligados a su impacto sobre la oferta de bienes colectivos. La asignación de la inversión infraestructural en base a criterios tecnocráticos o de “demanda efectiva”, que mide las preferencias en términos de riqueza e ingresos, es eficiente hasta cierto punto. Al darle a los ciudadanos acceso a un conjunto de información más amplio sobre la asignación de los recursos públicos, y proveyendo a los administradores públicos mejor información acerca de las preferencias ciudadanas, los procesos deliberativos deberían hacer las inversiones —particularmente las inversiones infraestructurales— más “eficientes”, en el sentido de la satisfacción de las necesidades sentidas. Los cambios en los incentivos complementan las ganancias en información. La participación en las decisiones sobre la asignación también da a los ciudadanos un lugar más claro en el monitoreo de la implementación de aquellas decisiones. Una mayor habilidad de monitoreo de la asignación y de los resultados de los gastos públicos es la otra cara de la voluntad de hacer mayores inversiones en bienes públicos. Ambas combinadas deberían ayudar a mitigar la escasez de bienes colectivos, que es un obstáculo clave creciente para la mejor calidad de vida en los países del Sur.

Aun si puede demostrarse que son eficientes y estimulan el crecimiento, las instituciones deliberativas pueden ser, no obstante, inasequibles. Las visiones funcionalistas del institucionalismo que asumen una fácil evolución en dirección hacia formas institucionales más “aptas” es particularmente improbable que apliquen instituciones deliberativas¹⁹. Aun si la deliberación pública funciona, y aquellos con poder o privilegio se ven beneficiados, junto con el resto de la comunidad, de una mejor *governance* en

¹⁸ Tanto como ayudan a lidiar con la corrupción, las instituciones deliberativas pueden ayudar a canalizar el conflicto de forma que evite la violencia política y económica debilitadora que acosa tanto al Sur. El conflicto partidario y sindical en Kerala ocasionalmente desborda en violencia física, pero Kerala ha escapado de la violencia communal que crónicamente acosa otras partes de India, el tipo de violencia anárquica que jaquea la posibilidad de una *governance* eficaz en otros estados de India como Bihar, y la lucha armada que surgió en otros estados (Heller, 1999; 2000: 500). Como Kerala, Porto Alegre se caracteriza por un conflicto político intenso, pero no el tipo de violencia anárquica endémico de zonas rurales y que incluso ha proliferado hacia el sudeste urbano (por ejemplo, los recientes asesinatos de los líderes municipales en Campinas, Santo Andre).

¹⁹ Nuevamente, ver Pierson (1997) y especialmente Bardhan (2001).

términos de una mayor estabilidad política o menores costos para lograr el cumplimiento de las normas, una reducción del poder es un resultado casi por definición para las elites privadas y los políticos. Como su habilidad para distorsionar la asignación de los recursos públicos para su propia conveniencia privada se ve afectada, es probable que respondan defensivamente. Como destaca Sen (1999a), los tecnócratas pueden verse igualmente amenazados; imponer caminos institucionales realza el poder y el prestigio de los tecnócratas, para quienes es probable que el otorgamiento de un mayor peso a la deliberación de gente común les sea frustrante, si no humillante.

Es probable que el “problema de la política económica” sea el mayor impedimento a la institucionalización de las instituciones deliberativas. La deliberación puede ser deseable, tanto por su impacto intrínseco en las habilidades como por sus efectos económicos globales, pero aún no ser políticamente factible. Esto crearía un círculo vicioso: con una oposición de una elite autointeresada previniendo la instigación de experimentos deliberativos, la evidencia empírica para demostrar los beneficios de las instituciones deliberativas será difícil de obtener; pero sin una clara evidencia del potencial de éxito, será difícil convencer a las personas “honestas” que dudan a experimentar con formas deliberativas. Esta situación hace que las pocas experiencias relativamente durables que existen sean aún más valiosas.

El desarrollo deliberativo en la práctica. Dos ejemplos

Para explorar adicionalmente los mecanismos y las consecuencias del desarrollo deliberativo, usaré los dos ejemplos que son analizados en Fung y Wright (2003). El proceso de “presupuesto participativo” iniciado en la ciudad de Porto Alegre, Brasil, se ha convertido en un ejemplo ampliamente citado de democracia deliberativa a nivel municipal. El caso aún más conocido de Kerala, India, provee otro ejemplo a nivel subnacional, en este caso un estado de aproximadamente treinta millones de habitantes. Juntos, estos dos casos ofrecen una oportunidad de ver cómo los conceptos abstractos de la discusión e intercambio públicos pueden ser traducidos en realidades institucionales concretas.

Porto Alegre, Brasil

El proceso de “presupuesto participativo” de Porto Alegre fue diseñado por una nueva administración del Partido de los Trabajadores en 1989 para

mejorar el sistema clientelístico y corrupto de asignación de los fondos públicos que prevalecía en Porto Alegre hasta ese momento, como en la mayoría de las ciudades brasileñas²⁰. Al comprometer a la ciudadanía —especialmente aquellos ciudadanos más privados de los servicios públicos— en la asignación de la inversión en la infraestructura pública, la administración esperaba producir una distribución de las inversiones públicas que fuera más eficiente y equitativa.

A la vez que definitivamente “desordenado”, el sistema aparentemente funciona. Su éxito para lograr la sostenibilidad social es impresionante. El sistema requiere una inversión sustantiva de tiempo de los ciudadanos en un año de deliberación, empezando con dieciséis asambleas regionales que discuten los resultados del año anterior y eligen delegados que luego se reúnen semanal o bisemanalmente, preparándose a su vez para un segundo conjunto de asambleas regionales. Este segundo conjunto de asambleas decide sobre las prioridades del año venidero y elige un menor número de delegados que sirven en el Consejo Municipal del Presupuesto. Estos delegados se reúnen bisemanalmente con representantes de la administración municipal para finalizar el presupuesto de la ciudad (Baiocchi, 2003b: 52-54). Lejos de decaer con el tiempo, la participación en el proceso presupuestario se ha expandido. Incrementos dramáticos en los primeros años de implementación del programa se vieron sucedidos gradualmente por más incrementos en los años subsiguientes.

El sistema también ha tenido algunos excedentes de “habilidades” positivos. Baiocchi (2003: 63) observa que, como resultado de su participación, los ciudadanos comunes no sólo “adquieren competencias específicas relacionadas al presupuesto sino que también adquieren destrezas para el debate y la movilización de recursos para objetivos colectivos”. Además, el ambiente político más atractivo parece haber conducido a los ciudadanos a percibir que otro tipo de acción colectiva vale la pena; el número de asociaciones barriales se ha triplicado desde los inicios del programa, y el número de cooperativas de vivienda se ha quintuplicado. El presupuesto participativo ha probado ser también políticamente atractivo en términos electorales. No sólo el Partido de los Trabajadores, que inició las reformas, ganó sin precedentes cuatro veces seguidas las elecciones del gobierno municipal, sino que también la bandera del presupuesto participativo ha sido asumida por otras municipalidades así como a nivel estatal (Schneider y Goldfrank, 2001; Baiocchi, 2003a).

²⁰ La discusión que sigue fue tomada principalmente de Baiocchi (2003a, 2003b). Ver también Abers (2000), Baiocchi (2001), Baierle (2001), Pozzobon (1998), Santos (1998), Fedozzi (1997) y Genro y Souza (1997).

El experimento de Porto Alegre confirma algunos de los efectos económicos deseados del desarrollo deliberativo. Un control popular más eficaz sobre la asignación del gasto público condujo, al menos inicialmente, a una mayor voluntad de inversión en bienes colectivos por parte de los ciudadanos. Bajo administraciones previas de la ciudad, los gastos en funcionarios absorbían casi la totalidad del presupuesto; sólo dos por ciento del presupuesto quedaba disponible para la inversión. Después de cinco años de sistema deliberativo, un pequeño incremento inicial de los impuestos combinado con una creciente eficiencia permitió que este porcentaje aumentara a veinte por ciento (Baicocchi, 2003: 55-6). Consecuentemente, la infraestructura pública esencial se expandió dramáticamente. Durante la década de operación del sistema, el sistema de cloacas se duplicó: de cubrir menos de la mitad de los hogares a un noventa y ocho por ciento. La cantidad de escuelas se ha más que duplicado. El sistema de transporte público de la ciudad fue reconocido por su eficiencia. Mientras que Porto Alegre no puede apuntar a tasas de crecimiento dramáticamente más elevadas que en el resto de Brasil, la ciudad parece sí haber crecido a una tasa comparable, apoyando la hipótesis básica de buenos servicios y crecimiento neutral.

Kerala, India

El estado de Kerala en India representa una dinámica análoga en una mayor escala y período de tiempo²¹. Una competencia implacable entre partidos políticos, altos niveles de participación en sindicatos y otro tipo de organizaciones de la sociedad civil, y una historia épica (que abarca desde los '30 hasta los '70) de movilización popular para asegurar la reforma agraria, condujeron a observadores contemporáneos a maravillarse con la "total densidad de las organizaciones civiles y el vigor de la vida asociativa" de Kerala (Heller, 2000: 497). Recientemente, Kerala inició una "Campaña para la Descentralización Democrática" que trasladó a los consejos de los pueblos (*panchayats*) el control sobre la asignación de más del cuarenta por ciento del presupuesto estatal público. Este último logro es aún más impresionante porque claramente no fue por los intereses ni de los burócratas estatales, ni los sindicatos del sector público, que forman la única y más importante base del partido político, que se pujó por los cambios (Isaac, 2000; Isaac y Heller, 2001). La descentralización democrática ha privado a estos

²¹ Existe una amplia literatura del caso de Kerala, incluyendo (entre muchas otras fuentes) a Franke y Chasin (1989), Heller (1999), Isaac, Thomas y Franke (2000) e Isaac, Thomas y Heller (2003).

grupos de importantes fuentes de poder y patronazgo, sugiriendo que el problema de la política económica no es siempre insuperable.

La larga tradición de Kerala de un compromiso popular intenso en la toma de decisiones políticas ha también dado sus frutos en términos de desarrollo (al menos en términos de las “habilidades” de Sen), resultando en un nivel de desarrollo humano comparable a los de estados-nación con niveles de ingreso *per capita* muy superiores. La tasa de alfabetización supera el noventa por ciento en Kerala, en oposición al cincuenta por ciento del resto de India. En 1995, el nivel de mortalidad infantil en Kerala era una fracción del nivel encontrado en otros estados indios, más comparable con aquél de Corea del Sur, que tenía un nivel de ingresos treinta veces mayor (Heller, 1998: 8). Sen nota (1999a: 22-23) que, si consideramos mantenernos en vida como la habilidad más básica, entonces los ciudadanos de Kerala están mejor que los afroamericanos que viven en Estados Unidos, dado que la esperanza de vida de los keralíes es mayor. Todos estos logros dependen de una entrega inusualmente eficaz de los servicios públicos, como la educación y salud básicas, que a su vez está enraizada en un nivel extraordinariamente elevado de participación popular en el proceso de *governance*.

Algunos críticos (por ejemplo Tharamangalam, 1998) han sostenido que, a pesar de estos logros, Kerala aún demuestra los efectos anti-crecimiento de una participación popular intensa. De hecho, es cierto que, hacia el final de los ‘70 y principios de los ‘80, las tasas de crecimiento de Kerala cayeron más que las tasas globales de crecimiento de India, que eran de por sí mediocres. El rendimiento del crecimiento de Kerala hacia finales de los ‘80 y durante los ‘90, sin embargo, mantuvo su ritmo con el respetable crecimiento global de India de ese período. En el período 1985-1993, por ejemplo, la producción manufacturera creció al 5,9 por ciento en Kerala y al 5,5 por ciento en India en total (Heller, 1999: 211). Similarmente, las tasas de inversión globales de Kerala hacia finales de los ‘90 eran levemente más elevadas que el promedio indio (Heller, 1999: 233). Estos resultados ubican a Kerala en la categoría de “crecimiento neutral”.

Implicancias para el desarrollo deliberativo

¿Cuáles son las implicancias de estos casos para las preguntas que este artículo planteó como centrales para una evaluación total del desarrollo deliberativo? Su evidencia es más clara respecto a la cuestión de la sustentabilidad social, pero también arrojan una luz interesante tanto sobre

el problema de la política económica como sobre el problema del crecimiento. Al mismo tiempo, ayudan a clarificar el carácter político y organizacional de las instituciones deliberativas.

La respuesta a si las no-elites se comprometerán lo suficiente como para hacer que la deliberación funcione es claramente positiva. Estos casos demuestran que, a pesar de la mayor inversión requerida de tiempo y energía por parte de los ciudadanos, los sistemas deliberativos no son necesariamente menospreciados por la apatía que acosa a la democracia débil. Cuando los sistemas de deliberación son vistos como que de hecho dan forma a los resultados reales, los ciudadanos comunes toleran su desorden e invierten el tiempo y la energía necesarios para hacerlos funcionar. En lugar de hacer la elección “racional” de que su contribución individual tendrá escaso impacto sobre el resultado final y por ende no justifica el costo del tiempo perdido, los ciudadanos comunes parecen coincidir con Sen en que la habilidad para tomar decisiones es un modo intrínsecamente valioso y gratificante de funcionamiento humano²².

Al mismo tiempo que proveen una respuesta positiva a la cuestión de la sustentabilidad social, estos casos también ofrecen algunas pistas valiosas sobre cómo puede ser afrontado el problema de la política económica. En primer lugar, dejan en claro que una participación social efectiva requiere un sólido contexto de instituciones formales. Confirman la proposición de Houtzager y Moore (2003) de que las “acciones descoordinadas y descentralizadas de la sociedad civil” son insuficientes para el surgimiento y el sustento de instituciones deliberativas. En ambos casos, los aparatos políticos organizacionales formales —administraciones estatales y partidos políticos— juegan roles centrales.

Los tecnócratas de elite pueden ser potenciales enemigos de las instituciones deliberativas, pero un aparato administrativo público con la capacidad necesaria tanto para proveer insumos informacionales como para implementar las decisiones que resultan del proceso, es un elemento central para hacer la deliberación posible (ver también Heller, 2001; Evans, 1995, 1996)²³. Mientras que están apenas libres de corrupción, tanto Kerala como Porto Alegre presentan, para los estándares globales del Sur, administraciones públicas relativamente competentes y organizacionalmente robustas. Sin esta infraestructura administrativa inicial, habría sido muy difícil para que la política deliberativa fuera exitosa.

²² Estos experimentos también apoyan la proposición optimista de Hirschman (1981: 85-91) que los propios esfuerzos requeridos por la participación pública pueden ser satisfactorios por sí mismos.

²³ En términos de Fung y Wright (2003: 25) cada uno de estos casos “aprovecha el poder y los recursos del estado para la deliberación y participación populares”.

El proceso de institucionalización de los procesos deliberativos está también íntimamente ligado a las dinámicas de la competencia partidaria. Tanto en Kerala como en Porto Alegre, el impulso hacia los procesos deliberativos fue dado por partidos de izquierda de ideología marxista, que habían sido permitidos (y forzados) por el contexto nacional más amplio de competencia electoral y derechos civiles a focalizarse en estrategias movilizadoras. Involucrar sus bases en un proyecto positivo de *governance* tenía sentido para estos partidos como estrategia política. Sin el ímpetu de la competencia electoral, es improbable que estos experimentos deliberativos hubieran sido adoptados.

Estos casos sugieren entonces que hay un conjunto selecto de elites políticas que pueden tener un fuerte interés positivo en las instituciones deliberativas. Las elites cuyo “capital político” toma la forma de habilidades movilizadoras y cuyas circunscripciones son pobres y de clase media pueden encontrar en la construcción de instituciones deliberativas un proyecto muy atractivo. El poder perdido debido a la mayor transparencia introducida por la democracia deliberativa disminuye el alcance de usar obras públicas como recompensa clientelística; sin embargo, es probable que sea más que compensado por el poder y la legitimidad ganados por la mayor habilidad de provisión de bienes públicos en general, y por el mayor compromiso de los electores en el proceso político. Esta lógica subraya una vez más la importancia de las reglas electorales y las libertades civiles que se cumplen firmemente para la construcción de instituciones deliberativas. Una “arena de juego electoral” que maximiza los retornos por la movilización pacífica ofrece fuertes incentivos a las elites políticas para explorar opciones deliberativas.

Las elites administrativas son también potenciales partidarios. Una información más precisa acerca de dónde yacen las reales necesidades, y un monitoreo más eficaz de la asignación y entrega de los bienes públicos, deberían mejorar el rendimiento administrativo, la legitimidad, y eventualmente la voluntad de invertir en el aparato administrativo mismo. Estas mejoras, a su vez, compensan a los administradores competentes por nuevas restricciones de sus privilegios tecnocráticos. El problema de las elites privadas y los partidos que las representan permanece²⁴, pero aun así, la oposición no debería ser uniforme. Las elites privadas con una visión largoplacista, que valoran los potenciales de desarrollo de una buena *governance* y de la inversión en bienes públicos, pueden ser convencidos, siempre que

²⁴ El análisis comparativo de Goldfrank (2001) de casos más y menos exitosos a nivel municipal también sugiere que los líderes de los partidos que no están asociados al desarrollo deliberativo pueden constituir sus opositores más implacables y efectivos.

puedan ser persuadidos más allá de sus presupuestos ideológicos convencionales sobre la “irracionalidad económica” de las instituciones deliberativas.

Todos estos cambios tienen implicancias para el problema del crecimiento. La provisión de servicios básicos vitales más expandida y eficiente —por ejemplo, la educación, la salud, y la infraestructura pública— es buena para el crecimiento en el largo plazo, como lo son la disminución de la corrupción y de la violencia. Objetivamente, las instituciones deliberativas producen muchas de las características normalmente asociadas con un “buen clima de inversión”. La pregunta es si la hostilidad ideológica de las elites privadas reducirá las inversiones locales productivas a tal punto que contrarrestarán los efectos positivos de una mejor *governance* e infraestructura²⁵. Los casos de Porto Alegre y Kerala sugieren que todavía la mejor hipótesis es que el desarrollo deliberativo, como la democracia lábil, es neutral respecto al crecimiento.

Si la hipótesis de la neutralidad respecto al crecimiento es correcta, los detractores del desarrollo deliberativo podrán siempre apuntar hacia regímenes autoritarios que crecen más que los deliberativos, y argüir que las mayores habilidades posibilitadas por el éxito material de estos regímenes pueden compensar las oportunidades perdidas para que los ciudadanos ejerzan la elección. Este tipo de análisis omite el punto básico de que es la prerrogativa de los ciudadanos de estos países el decidir qué habilidades valoran más. También omite otro punto básico: ni las democracias débiles, ni los regímenes autoritarios garantizan un mayor crecimiento. Los datos de Easterly (2001a: 211) de 1980-1998 sugieren incluso que la “expectativa racional” para un país al azar del Sur es cero crecimiento. Bajo estas circunstancias, la opción de instituciones deliberativas neutrales respecto al crecimiento que crean la posibilidad de ejercer la elección y que ofrecen una provisión de bienes colectivos más eficaz, es atractiva.

Los beneficios potenciales del desarrollo deliberativo no están, por supuesto, automáticamente disponibles para cualquier región o ciudad que los encuentran atractivos. Las inversiones políticas y la construcción institucional requeridas para embarcarse en experimentos exitosos de democracia deliberativa no deben ser subestimadas. Sin embargo, lo que demuestran Kerala y Porto Alegre es que el desarrollo deliberativo no es un mero imperativo teórico y filosófico, como sugiere la obra de Sen, sino también una posibilidad real.

²⁵ Heller (1999: 234-35) nota que, en 1997, una prominente revista de administración de empresas india clasificaba a Kerala en el 15 por ciento más elevado de todos los estados de India en términos de “veintiocho medidas objetivas de infraestructura social y física, trabajo, gobierno, e incentivos físicos.” En la misma medición, la evaluación *subjetiva* de los potenciales inversores clasificó a Kerala dentro del cuartil inferior.

Más allá del monocultivo institucional

El punto de partida del argumento presentado aquí fue el enigma de por qué el nuevo foco de la teoría del desarrollo sobre las instituciones parece haber tenido un impacto positivo tan mínimo sobre los resultados del desarrollo en el Sur global. Resalté una respuesta al enigma: la especificación del entendimiento básico institucional tuvo lugar a lo largo de un “sendero del menor esfuerzo analítico” que asumía que nosotros ya sabíamos qué instituciones eran necesarias. El *establishment* del desarrollo se prendió de versiones no reflexivas e idealistas de un subconjunto particular de instituciones anglo-americanas que supuestamente eran el “único mejor camino”. Usando fórmulas tecnocráticamente diseñadas, apoyadas por la presión política y económica global para imponer esta visión, produjo la estrategia del monocultivo institucional, cuyos obstáculos son ahora evidentes.

La respuesta obvia a los desilusionadores resultados del monocultivo institucional es la facilitación (o al menos la no supresión) de la construcción de instituciones locales para la elección social. El foco de Sen en las habilidades como el punto final del desarrollo ofrece un fuerte sustento teórico a esta opción al hacer de las instituciones deliberativas tanto un medio ineludible para orientar los esfuerzos de desarrollo como un bien fundamental intrínsecamente por sí mismas. La perspectiva de Sen encaja perfectamente con la advertencia de Rodrik (1999) de que deberíamos tratar a las “instituciones políticas participativas” como metainstituciones que son herramientas esenciales para mejorar la calidad de otras instituciones.

Mi propia discusión aquí ha explorado el potencial de una variante en esta hipótesis básica de la “elección local” al esbozar el potencial del desarrollo deliberativo como una manera de “hacer más densas” las instituciones de la elección social y colocar las instituciones políticas participativas en el centro de la transformación de la *governance*. Una amplia colección de argumentos teóricos y evidencia empírica relacionada a los efectos sobre el desarrollo de la distribución, la participación y la inversión en las habilidades ciudadanas sugiere que la hipótesis del desarrollo deliberativo tiene, de hecho, potencial. Los dos casos revisados aquí refuerzan la proposición al sugerir que las estrategias deliberativas mejoran la *governance*, aumentan la provisión de bienes colectivos básicos y son intrínsecamente satisfactorias para los ciudadanos que participan en ellas, mientras que permanecen “neutrales respecto al crecimiento” —al menos en relación a la actual (admitidamente desilusionadora) mediana del crecimiento del Sur global—.

Aquellos que cuestionan argüirán que la estrategia de desarrollo deliberativo tiene sus propios obstáculos. Dos críticas contrastantes serán planteadas. Primero, los escépticos preverán el peligro de una nueva forma de monocultivo, con los países pobres presionados para que adopten las trampas superficiales de las instituciones deliberativas como la nueva “moda” de las instituciones modernas²⁶. Varios factores hacen improbable este resultado irónico. Para las elites políticas y económicas locales en búsqueda de una “fachada institucional”, la elección de la asignación deliberativa de la inversión pública difiere drásticamente de los “derechos de propiedad” o los “principios racionales de contabilidad”. Es una elección que reduce el poder de la elite, atrapa a las no-elites, y aumenta sus expectativas políticas. En breve, el aspecto positivo del problema de la política económica del desarrollo deliberativo es que hace la adopción improbable a menos que emerja de un apoyo político real a nivel local. De hecho, el máximo de apoyo global que es probable que obtenga el desarrollo deliberativo es una nivelación parcial de sus arenas de juego político locales, disminuyendo levemente el sesgo contra el surgimiento de soluciones deliberativas.

El obstáculo de contraimagen que puede ser invocado es que, al privilegiar la toma de decisiones local, el desarrollo deliberativo estimulará estrategias parroquiales y regresivas de desarrollo que ignoran los beneficios genuinos de la apropiación institucional y las relaciones económicas con los países industrializados. Mientras que ésta es una posibilidad, un argumento igualmente plausible es que el desarrollo de instituciones locales deliberativas hará la apropiación más eficaz. Privilegiar el desarrollo de habilidades locales para la toma de decisiones puede traer ganancias desde un aumento de la propiedad local, una mejor explotación del conocimiento local, y crear un mejor ajuste con las instituciones locales existentes. Incluso las IFIs han concedido que tratar de imponer fórmulas importadas sin preocuparse de la “propiedad local” es quijotesco. Encastrar el proceso de apropiación institucional en una matriz genérica de desarrollo deliberativo debería conducir a una apropiación más cuidadosamente seleccionada, con menos recursos desperdiciados en trasplantes fracasados, y por ende, una apropiación más exitosa.

Una variante sobre la crítica de los “escollos del parroquialismo” sería que el desarrollo deliberativo recortaría políticas básicas diseñadas para sostener las inversiones en activos productivos. Para ser plausible, este argumento debe realmente descontar el poder del contexto global en el que la

²⁶ De hecho, la proliferación de la adherencia superficial a las normas de la democracia electoral puede ser considerada como precedente para esta preocupación.

deliberación local deberá tener lugar. Incluso las regiones más parroquiales de la política económica global contemporánea han sido penetradas por la presunción de que el crecimiento depende de ofrecer los incentivos adecuados a los inversores privados. Si la difusión hegemónica de esta visión de “sentido común” fuera insuficiente, se puede contar con el persistente poder político y económico de las elites locales que tienen un interés directo en las políticas que protegen los retornos del capital, para asegurar la continua atención a la inversión, especialmente en sistemas políticos democráticos.

La preocupación acerca de posibles obstáculos no debería eclipsar el potencial del desarrollo deliberativo. La arena de juego intelectual e ideológico en la que tienen lugar las peleas acerca de las estrategias de desarrollo necesita ser nivelada. Los actores locales interesados en el desarrollo deliberativo no deben desmoronarse por las aseveraciones de la teoría económica que predice consecuencias anticrecimiento de las instituciones deliberativas cuando, en todo caso, es cierto lo contrario. De manera similar, cuando el “*establishment* del desarrollo” reflexione sobre la conclusión de William Easterly (2001b) de que “la mejor ayuda que puede brindar la comunidad extranjera es apoyar el cambio genuino en aquellas valiosas ocasiones en las que ocurre”, debería estar más abierta para considerar instancias de desarrollo deliberativo entre aquellas “preciosas ocasiones de cambio genuino” que necesitan ser cultivadas.

Bibliografía

- Abers, Rebecca (2000). *Inventing Local Democracy: Grassroots Politics in Brazil*, Boulder, Lynne Reiner.
- Adelman, Irma y Cynthia Taft Morris (1973). *Economic Growth and Social Equity in Developing Countries*, Stanford, Stanford University Press.
- Aghion, Philippe y Peter Howitt (1999). *Endogenous Growth Theory*, Cambridge, MIT Press.
- Arrighi, Giovanni, Beverly Silver y Benjamin Brewer (2003). “Industrial Convergence, Globalization, and the Persistence of the North-South Divide”, en *Studies in Comparative International Development*, Vol. 38, N° 1.
- Arrow, Kenneth (1951). *Social Choice and Individual Values*, Nueva York, Wiley.
- Arrow, Kenneth (1963). *Social Choice and Individual Values*, 2° edición, Nueva York, Wiley.
- Arthur, W. Brian (1990). “Positive Feedbacks in the Economy”, en *Scientific American*, febrero.
- Arthur, W. Brian (1994). *Increasing Returns and Path Dependence in the Economy*, Ann Arbor, University of Michigan Press.

- Baierle, Sergio (2001). "OP ao Thermidor", Puerto Alegre, inédito.
- Bardhan, Pranab (1989). "The New Institutional Economics and Development Theory: A Brief Critical Assessment", en *World Development*, Vol. 17, N° 9.
- Bardhan, Pranab (2001). "Deliberative Conflicts, Collective Action, and Institutional Economics", en Meier, Gerald y Joseph Stiglitz (eds.), *Frontiers of Development Economics*, Nueva York, Oxford University Press.
- Barro, Robert (1997). *The Determinants of Economic Growth: A Cross-Country Empirical Study*, Cambridge, MIT Press.
- Benhabib, Seyla (1996). *Democracy and Difference: Contesting the Boundaries of the Political*, Princeton, Princeton University Press.
- Biacchi, Gianpaolo (2003a). *Radicals in Power: The Workers Party and Experiments in Urban Democracy in Brazil*, Londres, Zed.
- Biacchi, Gianpaolo (2003b). "Participation, Activism and Politics: The Porto Alegre Experiment and Deliberative Democratic Theory", en Fung, Archon y Erik Olin Wright, *Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*, Londres, Verso.
- Biacchi, Gianpaolo (2001). *From Militance to Citizenship: The Workers Party, Civil Society, and the Politics of Participatory Governance in Porto Alegre, Brazil*, tesis de doctorado, Madison, University of Wisconsin-Madison.
- Blomstrom, Magnus, Robert Lipsey y Mario Zejan (1996). "Is Fixed Investment the Key to Economic Growth?", en *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 111, N° 1.
- Bonham, James y William Rehg (1997). *Deliberative Democracy*, Cambridge, MIT Press.
- Branson, William H. y Carl Jayarajah (1995). "Evaluating the Impacts of Policy Adjustment", en *International Monetary Fund Seminar Series 1*, enero.
- Chang, Ha-Joon (2002). *Kicking Away the Ladder: Policies and Institutions for Development in Historical Perspective*, Londres, Athem Press.
- Chang, Ha-Joon y Peter Evans (en prensa). "The Role of Institutions in Economic Change", en Gary Dymksi (ed.), *Reimagining Growth: Institutions, Development, and Society*, Northhampton, Edgar Elgard.
- Chenery, Hollis, M. S. Ahluwalia, et al. (1979). *Redistribution with Growth: Policies to Improve Income Distribution in Developing Countries in the Context of Economic Growth*, Londres, Oxford University Press.
- Clarke, George (1996). "More Evidence on Income Distribution and Growth", en *Journal of Development Economics*, Vol. 47, agosto.
- Cohen, Joshua y Joel Rogers (1995). *Associations and Democracy*, Londres, Verso.
- Deininger, Klaus y Lyn Squire (1998). "New Ways of Looking At Old Issues: Inequality and Growth", *Journal of Development Economics*, Vol. 57, N° 2.
- DeLong, Bradford y Lawrence Summers (1993). "Equipment Investment and Economic Growth", en *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 106, N° 2, mayo.

- Domar, Evsey (1946). "Capital Expansion, Rate of Growth, and Employment", en *Econometrica*, Vol. 14, abril.
- Domar, Evsey (1957). *Essays in the Theory of Economic Growth*, Oxford, Oxford University Press.
- Easterly, William (2001a). *The Elusive Quest for Growth: Economists' Adventures and Misadventures in the Tropics*, Cambridge, MIT Press.
- Easterly, William (2001b). "The Failure of Development", en *Financial Times*, 4 de Julio.
- Elster, John (1998). *Deliberative Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Evans, Peter (en prensa). "The Challenges of the 'Institutional Turn': Interdisciplinary Opportunities in Development Theory", en Nee, Victor y Richard Swedberg (eds.), *The Economic Sociology of Capitalist Institutions*, Princeton, Princeton University Press.
- Evans, Peter (2003). "Além da 'Monocultura Institucional': instituições, capacidade e o desenvolvimento deliberativo", en *Sociologías*, Año 5, N° 9, enero-junio, Puerto Alegre.
- Evans, Peter (1996). "State-Society Synergy: Government Action and Social Capital in Development", en sección especial de *World Development*, Vol. 24, N° 6.
- Evans, Peter (1995). *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*, Princeton, Princeton University Press.
- Fedozzi, Luciano (1997). *Orcamento 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, 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., Banco Mundial.
- Fligstein, Neil (2001). *The Architecture of Markets: An Economic Sociology of Capitalist Societies*, Princeton, Princeton University Press.
- Franke, Richard W. y Barbara H. Chasin (1989). *Kerala: Radical Reform As Development in an Indian State*, Food First Development Report N° 6, octubre, San Francisco, The Institute For Food and Development Policy.
- Fung, Archon y Erik Wright (2003). *Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*, Londres, Verso.
- Genro, Tarso y Ubiratan de Souza (1997). *Orcamento Participativo: A experiencia de Porto Alegre*, Puerto Alegre, Fundação Perseu Abramo.
- Goldfrank, Benjamin (2001). "Deepening Democracy Through Citizen Participation? A Comparative Analysis of Three Cities", en American Political Science Association, reunión anual, agosto.
- Grief, Avner (1994). "Cultural Beliefs and the Organization of Society: Historical and Theoretical Reflections on Collectivist and Individualist Societies", en *Journal of Political Economy*, Vol. 102, N° 5.

- Gutman, Amy y Dennis Thompson (1996). *Democracy and Disagreement*, Cambridge, Harvard University Press.
- Habermas, Jürgen (1962). *The Structural Transformation of the Public Sphere*, Burger, T. y F. Lawrence (trad.), Cambridge, MIT Press.
- Habermas, Jürgen (1989). *The Theory of Communicative Action*, Vol. 1, Boston, Beacon Press.
- Habermas, Jürgen (1991). *The Theory of Communicative Action*, Vol. 2, Boston, Beacon Press.
- Haggard, Stephan (2004). "Institutions and Growth in East Asia", en *Studies in Comparative International Development*, Vol. 38, N°4, invierno.
- Heller, Patrick (1999). *The Labor of Development: Workers and the Transformation of Capitalism in Kerala, India*, Ithaca, Cornell University Press.
- Heller, Patrick (2000). "Degrees of Democracy: Some Comparative Lessons from India", en *World Politics*, N° 52.
- Heller, Patrick (2001). "Moving the State: The Politics of Democratic Decentralization in Kerala, South Africa and Porto Alegre", en *Politics and Society*, Vol. 29, N° 1.
- Hirschman, Albert (1981). *Shifting Involvements: Private Interest and Public Action*, Princeton, Princeton University Press.
- Hodgson, Geoffrey (1988). *Economics and Institutions*, Cambridge, Polity Press.
- Hoff, Karla y Joseph Stiglitz (2001). "Modern Economic Theory and Development", en Meier, Gerald y Joseph Stiglitz, *Frontiers of Development Economics*, Nueva York, Oxford University Press.
- Houtzager, Peter y Mick Moore (2003). *Changing Paths: The New Politics of Inclusion*, Ann Arbor, University of Michigan Press.
- Isaac, Thomas T.M. y Richard Franke (2000). *Local Democracy and Development: People's Campaign for Decentralized Planning in Kerala*, Nueva Delhi, Left Word Books.
- Isaac, Thomas T.M. y Patrick Heller (2003). "Decentralization, Democracy and Development: The People's Campaign for Decentralized Planning in Kerala", en Fung, Archon y Erik Olin Wright, *Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*, Londres, Verso.
- Jorgenson, Dale Weldeau, Frank M Gollop y Barbara M Fraumeni (1987). *Productivity and U.S. Economic Growth*, Cambridge, Harvard University Press.
- Kanbur, Ravi y Lyn Squire (2001). "The Evolution of Thinking about Poverty: Exploring the Interactions", en Meier, Gerald y Joseph Stiglitz, *Frontiers of Development Economics*, Nueva York, Oxford University Press.
- Kapur, Devesh (1997). "The New Conditionality of the International Financial Institutions", en *International Monetary and Financial Issues for the 1990s*, Vol. 8. Nueva York-Génova, United Nations publication.

- Kapur, Devesh (2000). "Risk and Reward: Agency, Contracts, and the Expansion of IMF Conditionality", paper presentado para el taller de Política Económica de Instituciones Internacionales Monetarias y Financieras.
- Kapur, Devesh y Richard Webb (2000). "Governance-related Conditionalities of the International Financial Institutions", G-24 Discussion Paper N° 6, Nueva York-Génova, Naciones Unidas, disponible en: <http://www.g24.org/g24-dp6.pdf>
- Killick, Tony (1995). *IMF Programmes in Developing Countries*, London, Routledge.
- Kim, Jong-Il y Lawrence J. Lau (1994). "The Sources of Economic Growth of the East Asian Newly Industrialized Countries", en *Journal of Japanese and International Economies*, N° 8.
- Kim, Jong-Il y Lawrence J. Lau (1995). "The Role of Human Capital in the Economic Growth of the East Asian Newly Industrialized Countries", en *Asian Pacific Economic Review*, N° 1.
- King, Robert G. y Ross Levine (1994). "Capital Fundamentalism, Economic Development, and Economic Growth", en *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy* N° 40.
- Kremer, Michael (1993). "The O-Ring Theory of Economic Development", en *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 108, agosto.
- Landa, D. y E.B. Kapstein (2001). "Review Article: Inequality, Growth and Democracy", en *World Politic*, Vol. 53, N° 1.
- Li, Hongyi y H. Zou (1998). "Income Inequality is Not Harmful for Growth: Theory and Evidence", en *Review of Development Economics*, Vol. 2, N° 3.
- 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 Ranis, Gustav, et al. (eds.), *The Political Economy of Comparative Development into the 21st Century*, Northampton, Edward Elgard.
- Lipton, Michael (1993). "Land Reform as Commenced Business: The Evidence Against Stopping", en *World Development*, Vol. 21, N° 4.
- Lucas, Robert E. (1988). "On the Mechanics of Economic Development", en *Journal of Monetary Economics*, N° 22, julio.
- McAdam, Doug, Sidney G Tarrow y Charles Tilly (2001). *Dynamics of Contention*, Nueva York-Cambridge, Cambridge University Press.
- Mansbridge, Jane (1990). "Democracy and Common Interests", en *Social Alternatives*, Vol. 8, N° 4.
- Meier, Gerald y James Rauch (2000). *Leading Issues in Economic Development*, 7ª edición, Nueva York, Oxford University Press.

Peter Evans

- Meier, Gerald y Joseph Stiglitz (2001). *Frontiers of Development Economics*, Nueva York, Oxford University Press (Banco Mundial).
- 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.
- Meyer, John (2000). "Globalization: Sources, and Effects on National States and Societies", en *International Sociology*, Vol. 15, N° 2.
- Narayan, Deepa (1994). "The Contribution of People's Participation: Evidence from 121 Rural Water Supply Projects", Environmentally Sustainable Development Occasion paper series N° 1, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Narayan, Deepa (2000). *Voices of the Poor: Can Anyone Hear Us?*, Nueva York, Oxford University Press.
- Noorbakhsh, Farhad y Alberto Paloni (2001). "Human Capital and FDI Inflows to Developing Countries: New Empirical Evidence", en *World Development*, Vol. 29, N° 9.
- North, Douglass C. (1981). *Structure and Change in Economic History*, Nueva York, Norton.
- North, Douglass (1986). "The New Institutional Economics", en *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, Vol. 142.
- North, Douglass (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press.
- O'Donnell, Guillermo (1993). "On the State, Democratization and Some Conceptual Problems: A Latin American View with Glances at Some Postcommunist Countries", en *World Development*, Vol. 21, N° 8.
- Ostrom, Elinor (1990). *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Ostrom, Elinor (1995). *Incentives, Rules of the Game, and Development*, Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Ostrom, Elinor (2001). "Decentralization and Development: The New Panacea", en Dowding, Keith James Hughes y Helen Margetts (eds.), *Challenges to Democracy: Ideas, Involvement and Institutions*, Nueva York, Palgrave Publishers.
- Persson, Torsten y Guido Tabellini (1994). "Is Inequality Harmful for Growth?", en *American Economic Review*, Vol. 84.
- Pierson, Paul (1997). "Path Dependence, Increasing Returns and the Study of Politics", working paper N° 7, Program for the study of Germany and Europe, Cambridge, Harvard University.
- Pistor, Katharina (2000). "The Standardization of Law and Its Effect on Developing Economies", G-24 Working Paper, Nueva York, Naciones Unidas-UNCTAD.
- Pozzobono, Regina (1998). *Porto Alegre: os desafios da gestão democrática*, San Pablo, Instituto Polis.

- Przeworski, Adam, et al. (2000). *Democracy and Development: Political Institutions and Well-being in the World 1950–1990*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Przeworski, Adam y Fernando Limongi (1993). “Political Regimes and Economic Growth”, en *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 7, N° 3.
- Putnam, Robert (1993). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, Princeton University Press.
- Putnam, Robert (2000). *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*, Nueva York, Simon and Schuster.
- Qian, Yingyi (2003). “How Reform Worked in China”, en Rodrik, Dani (ed.), *In Search of Prosperity: Analytic Narratives on Economic Growth*, Princeton, Princeton University Press.
- Ravallion, Martin (1998). “Does Aggregation Hide the Harmful Effects of Inequality on Growth?”, en *Economic Letters*, Vol. 61, N° 1.
- Rodrik, Dani (ed.) (2003). *In Search of Prosperity: Analytic Narratives on Economic Growth*, Princeton, Princeton University Press.
- Rodrik, Dani (1999a). “Institutions for High-Quality Growth: What Are They and How to Acquire Them”, paper presentado en la conferencia del FMI sobre reformas de segunda generación, Washington D.C., 8 y 9 de noviembre.
- Rodrik, Dani (1999b). *The New Global Economy and Developing Countries: Making Openness Work*, Policy Essay N° 24, Washington D.C., Overseas Development Council, Johns Hopkins University Press.
- Rodrik, Dani y Ethan Kaplan. “Did the Malaysian Capital Controls Work?”, NBER, volumen de conferencia, en prensa.
- Roland, Gérard (2004). “Understanding Institutional Change: Fast-Moving and Slow-Moving Institutions”, en *Studies in Comparative International Development*, Vol. 38, N°4, invierno.
- Romer, Paul M. (1986). “Increasing Returns and Long Run Growth”, en *Journal of Political Economy*, Vol. 94, octubre.
- Romer, Paul M. (1990). “Endogenous Technological Change”, en *Journal of Political Economy*, Vol. 98.
- Romer, Paul M. (1993a). *Two Strategies of Economic Development: Using Ideas and Producing Ideas*, Proceedings of the 1992 World Bank Annual Conference on Economic Development, Washington D.C., Banco Mundial.
- Romer, Paul (1993b). “Idea Gaps and Object Gaps in Economic Development”, en *Journal of Monetary Economics*, Vol. 32, N° 3.
- Romer, Paul (1994). “The Origins of Endogenous Growth”, en *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 8, N° 1.
- 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 Allegre: Toward a Redistributive Democracy", en *Politics and Society*, Vol. 26, N° 4.
- Schneider, Aaron y Benjamin Goldfrank (2001). "Budgets and Ballots in Brazil: Participatory Budgeting from the City to the State", paper presentado en la reunion anual de la American Political Science Association, agosto.
- Sen, Amartya (1995). "Rationality and Social Choice", en *American Economic Review*, Vol. 85.
- Sen, Amartya (1999a). *Development as Freedom*, Nueva York, Alfred A. Knopf.
- Sen, Amartya (1999b). "The Possibility of Social Choice", en *American Economic Review*, Vol. 89.
- Sen, Amartya (2001). "What Development is About", en Meir, Gerald y Joseph Stiglitz, *Frontiers of Development Economics*, Nueva York, Oxford University Press.
- Solow, Robert (1957). "Technical Change and the Aggregate Production Function", en *Review of Economics and Statistics*, Vol. 39, N° 3.
- Srinivasan, T.N. (1994). "Human Development: A New Paradigm or Reinvention of the Wheel", en *American Economic Review*, Vol. 84.
- Stewart, Frances (2000). "Income Distribution and Development", paper presentado para UNCTAD X High Level Round Table on Trade and Development, Bangkok, Directions for the Twenty-first Century.
- Stewart, Frances y Severine Deneulin (2003). "Amartya Sen's Contribution to Development Thinking", en *Studies in Comparative International Development*, Vol. 37, N° 2.
- Streeten, Paul (1994). "Human Development: Means and Ends", en *American Economic Review*, Vol. 84, N° 2.
- Streeten, Paul, Shahid Javed Burki, et al. (1981). *First Things First, Meeting Basic Human Needs in Developing Countries*, Nueva York, Oxford University Press.
- Taylor, Charles (1995). "Irreducible Social Goods", en Taylor, Charles, *Philosophical Arguments*, Cambridge, Harvard University Press.
- Tendler, Judith (1997). *Good Government in the Tropics*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- Tharamangalam, Joseph (1998). "The Perils of Development without Economic Growth: The Development Debacle of Kerala, India", en *Bulletin of Concerned Asian Scholars*, Vol. 30, N° 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 (1986). *Local Institutional Development: An Analytical Sourcebook with Cases*, West Hartford, 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”, en *New Left Review*, Vol. 7, enero-febrero.
- Wade, Robert (2001b). “Making the World Development Report 2000: Attacking Poverty”, en *World Development*, Vol. 29, N° 8.
- Woolcock, Michael (1997). “Social Capital and Economic Development: Towards a Theoretical Synthesis and Policy Framework”, en *Theory and Society*, Vol. 27, N° 1.
- Banco Mundial (IBRD) (2000–2001). *World Development Report: Attacking Poverty*, Nueva York, Oxford University Press.
- Young, Alwyn (1995). “The Tyranny of Numbers: Confronting the Statistical Realities of the East Asian Growth Experience”, en *Quarterly Journal of Economics*, agosto.
- Yusuf, Shahid y Joseph Stiglitz (2001). “Development Issues: Settled and Open”, en Meier, Gerald y Joseph Stiglitz, *Frontiers of Development Economics*, Nueva York, Oxford University Press.

Palabras clave

Desarrollo - instituciones - cambio institucional - democracia - participación

Key words

Development - institutions - institutional change - democracy - participation

Abstract

Development theory has moved from a single-minded focus on capital accumulation toward a more complex understanding of the institutions that make development possible. Yet, instead of expanding the range of institutional strategies explored, the most prominent policy consequence of this “institutional turn” has been the rise of “institutional monocropping”: the imposition of blueprints based on idealized versions of Anglo-American institutions, the applicability of which is presumed to transcend national circumstances and cultures. The disappointing results of monocropping suggest taking the institutional turn in a direction that would increase, rather than diminish, local input and experimentation. The examples of Porto Alegre, Brazil, and Kerala, India, reinforce Amartya Sen’s idea that “public discussion and exchange” should be at the heart of any trajectory of institutional change, and flag potential gains from strategies of “deliberative development” which rely on popular deliberation to set goals and allocate collective goods.