

EL DESARROLLO ES UNA EXPERIENCIA DE PERSONAS ¹

Giuseppe Folloni ²

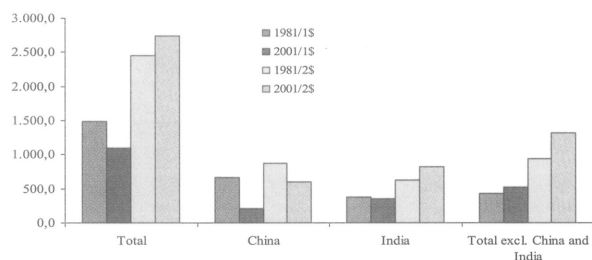
¿QUÉ SABEMOS DEL DESARROLLO?

Pablo VI en la *Populorum Progressio* recordaba que «el desarrollo es el nuevo nombre de la paz» (n.º 14: 264). En cierto sentido, la promesa contenida en estos términos se está realizando: la globalización parece estar mejorando las condiciones de vida de muchos. Sin embargo, no todos los problemas están resueltos: las desigualdades, la pobreza, la violencia, el deterioro material y espiritual, el terrorismo, son hechos que están creciendo aún en países que están incrementando en modo consistente su PBI. En la figura 1, se puede ver que en los últimos 20 años, entre 1980 y el 2000, la pobreza extrema ha disminuido, manteniéndose el mismo nivel de ingreso (2\$ al día). Además, dicha disminución parece estar ligada a la *performance* de la India y China.

¹ Traducción de Luisa Vásquez y Lizette Belón.

² Profesor principal de Economía de la Università degli studi di Trento.

Figura 1. Número de pobres entre 1\$ y 2\$ por día, 1981 y 2001



Fuente: A. Szirmai, *The Dynamics of Socio-Economic Development*, 2006.

Enteras áreas mundiales —como África— están cada vez más al margen del desarrollo. Maddison (2001) destaca que el PIB per cápita africano en términos reales no ha crecido en los últimos 30 años; sin embargo, algunos países han crecido y otras economías del continente han sufrido un declive en términos absolutos.

Tabla 1. Índice de crecimiento por región, 1870-2000

	1870-1913	1913-1950	1950-1973	1973-2000
Asian countries	0,3	-0,2	2,6	4,1
Latin American countries	1,8	1,4	2,7	1,0
African countries	0,3*	1,0	2,0	0,0
Developing countries	0,5	0,4	2,7	3,0
Weighted average OECD countries	1,6	1,2	3,6	2,1

Fuente: A. Szirmai, *The Dynamics of socio-economic Development*, 2006.

Nota: * 1900-1913

Esta situación se debe, según Joseph Stiglitz, ex vicepresidente del Banco Mundial, a que el desarrollo es posible, pero no está garantizado (cf. Stiglitz 1998). Esta es la implícita declaración de que aún no hemos comprendido con claridad qué es el desarrollo, cuáles son los factores que lo generan y lo hacen estable.

¿POR QUÉ TANTOS FRACASOS?

Invertir para desarrollarse

El 6 de marzo de 1957, la Costa de Oro, una pequeña colonia británica, fue la primera nación de la región subsahariana de África en obtener su independencia, renombrándose Ghana. Un escritor comentando el día de la independencia de Ghana decía: «Pocas colonias habrían podido tener un inicio más deseable». Ghana producía dos tercios de la producción mundial de cacao, tenía las mejores escuelas de África y los economistas han sostenido siempre que la educación es una de las claves del desarrollo. En los años 50, durante el período de autonomía limitada, el gobierno Nkrumah, junto al Gobierno inglés, construyeron casas, clínicas y escuelas. Empresas americanas, inglesas y alemanas habían decidido invertir en esta nueva nación (Easterly 1999: 25).

Nkrumah tenía objetivos más grandes que hacer algunas carreteras, tenía, por ejemplo, un proyecto para construir una gran generador sobre el río Volta. Con esto habría producido suficiente electricidad para construir una fundición de aluminio. Según Nkrumah, una vez hecha la fundición se habría desarrollado una industria integrada de aluminio. Esta nueva industria habría tratado el aluminio proveniente de una refinería, que a su vez habría tratado los minerales extraídos por las mineras de *bauxite* recientemente

descubiertas. Ferrocarriles y una planta nueva de soda cáustica habrían completado este complejo industrial.

Un reporte preparado por consultores internacionales presentaba este plan con entusiasmo; el lago creado, encauzando el río Volta, habría provisto una conexión para el transporte de agua entre el norte y sur de Ghana, también «una grande y nueva industria de pesca en el lago». Una agricultura con irrigación de larga escala, con el auxilio del agua del lago, hubiese hecho parecer «pequeña en comparación» la pérdida, debido a la inundación, de 3500 millas cuadradas de campo.

Quince años después, en 1982, un estudiante ghaniano de la universidad de Pittsburgh, en su tesis de doctorado, comparó el desempeño del proyecto del río Volta con las grandes esperanzas de Nkrumah y de sus consultores, el desarrollo de la industria, del transporte, de la agricultura y sobre todo de la economía.

Durante la realización de esta tesis existía el lago Volta, un generador eléctrico y una fundición de aluminio. La producción de aluminio en la fundición era oscilante, pero su crecimiento medio anual fue de 1,5 % entre 1969 y 1992, es decir, casi nada. No existía ninguna minera de *bauxita*, refinería de aluminio, industria de soda cáustica y ferrovía. Los esfuerzos para la construcción de una planta para la pesca en el lago habrían sido anulados por errores de una administración carente y la falta de una adecuada infraestructura mecánica.

Las personas que vivían cerca al lago, incluso las 80 000 cuyas casas fueron sumergidas, sufrieron de enfermedades transmitidas por el agua, como la ceguera y la malaria. Los proyectos de irrigación de larga escala que los proyectistas habían imaginado no funcionaron nunca. El sistema de transporte en el lago, que habría resuelto las dificultades de transporte en el

país, concluyó en un terrible fracaso. La población de Ghana era pobre casi tanto como al inicio de los años 50 (Easterly 1999: 26-28).

Teóricamente todo parecía justo. El proyecto descrito encajaba con las indicaciones de Paul A. Rosenstein Rodan, un famoso economista del desarrollo de los primeros años después de la guerra (fue también el primer *chief economist* del recién nacido Banco Mundial). Según Rosenstein Rodan (1943), que partía de la experiencia madurada durante los años 30, en los países retrasados de Europa meridional y oriental, existía un potencial escondido apropiado para el desarrollo. El problema era que en los procesos de desarrollo se dan dos fenómenos. En primer lugar, gran parte de las inversiones —en particular en las infraestructuras y en el capital social— tienen rendimientos crecientes si son distribuidas de modo planificado entre los diferentes sectores, fortaleciéndose recíprocamente. Por otra parte estas inversiones son «indivisibles», una línea ferroviaria debe ser completada porque de otra forma no funciona, solo después de su finalización generará efectos.

Según Rosenstein Rodan, el desarrollo acontece solo a través de «un gran empuje», capaz de generar procesos virtuosos de crecimiento simultáneos en diferentes sectores. Evidentemente, un enfoque similar implica la intervención planificada del estado.

The market mechanism alone will not lead to the creation of social overhead capital, which normally accounts for 30 to 35 percent of total investment. That must be sponsored, planned or programmed (usually by public investment) to take advantage of external economies (due to indivisibilities) and requires an «optimum size» of enterprise to be brought about by a simultaneous planning of several complementary industries. (Rosenstein-Rodan 1984: 209)

Ayudas, inversiones y crecimiento

La «receta» consistía en incrementar la capacidad de inversión, brindando ayuda a los países en déficit, para invertir e impulsar al crecimiento. La eficacia de tales políticas pasaba a través de dos cadenas causales: que la ayuda se tradujese en inversión y que la inversión se tradujese —dentro de un razonable periodo de tiempo— en crecimiento.

Solo pocos años después de Rosenstein Rodan, otro economista del desarrollo, Ragnar Nurkse (1953), remarcaba el mismo enfoque. Para «poner en marcha» el desarrollo, según este, se deberían crear políticas de ahorro forzado para invertir en industrialización y capital social.

Los primeros economistas del desarrollo eran imprecisos en cuanto al tiempo requerido para que las ayudas incrementaran las inversiones, y a su vez el crecimiento, en la práctica, esperaba un retorno bastante rápido: «la ayuda de este último año irá en las inversiones del año siguiente, que a su vez irán al crecimiento del PIB del próximo año». El primer canal causal, es decir, el nexo entre ayudas e inversiones debe pasar dos test para ser tomado seriamente.

En primer lugar, debe existir una asociación estadística positiva entre ayuda e inversión. Segundo, las ayudas deben traducirse en inversiones una a una: un ulterior 1% del PIB en ayudas debería causar un aumento del 1% del PIB en inversiones. Rostow (1960) predijo que las inversiones aumentarían más que proporcionalmente respecto a las ayudas, por el aumento del ahorro por parte de los beneficiarios.

Los resultados que se obtuvieron, en cuanto a la relación entre ayudas e inversiones, en el primer test arrojó que 17 de una muestra de 88 países revelaron una relación estadística positiva entre ayudas e inversiones, ya que solo una pequeña parte de ayudas se traducía en inversión. Según Easterly

(1999), este enfoque, que la literatura llamó el *financing gap approach* violaba un requisito fundamental: la gente responde a incentivos. Si no hay incentivo a invertir en el futuro, porque no se espera un rendimiento adecuado, no hay inversión. Entonces, la ayuda se destinará a consumos privados o públicos.

El segundo test causal concierne a la relación entre inversiones y crecimiento. También en este caso las verificaciones empíricas no dan razón al *financing gap approach*. Es decir, solo algunos países muestran una buena relación entre inversiones y crecimiento; sin embargo, muchos países no lo evidencian.

En efecto, la idea de hacer fábricas para producir bienes manufacturados como en un país desarrollado —que está un poco a la base del modelo de Lewis de una economía dual con «*unlimited supply of labour*» (Lewis 1954)— va contra una evidencia de la realidad. La proporción entre los diferentes factores productivos no es fija, en algunos países donde la mano de obra es escasa y costosa, se usará mucho capital; en otros, donde la mano de obra es abundante y tiene precios irrisorios, se utilizarán técnicas *labour intensive*. Pretender homogenizar va en contra de la naturaleza de los hechos.

En los años 70, el Banco Mundial ayudó a financiar la *Morogoro Shoe Factory* en Tanzania. Esta industria de calzado tenía laboratorios, maquinarias y las tecnologías más desarrolladas para producir calzados. Tenía todo, excepto el calzado. No produjo nunca más del 4% de su capacidad. La empresa, que había planificado abastecer el mercado de calzado de Tanzania y exportar a Europa los tres cuartos de la producción prevista (4 millones de zapatos), no exportó ni siquiera un zapato. El establecimiento fue diseñado sin evaluar el clima de Tanzania, tenía paredes de aluminio y ningún sistema de ventilación. La producción cesó definitivamente en 1990 (Easterly 1999: 68).

Concessional aid *al ajuste macroeconómico*

Ya que la «calidad» del contexto de políticas macro resultaba decisiva para la eficacia de los proyectos, en los años 80 se creyó necesario ayudar a los países a construir un oportuno contexto político y económico de referencia. El Banco Mundial inició un programa para préstamos de tipo general a los países en crisis de débito; tales préstamos preveían aceptar ciertas reglas de política económica para garantizar un «ambiente» favorable al crecimiento. Políticas adecuadas y el financiamiento de proyectos de desarrollo habrían garantizado salir de las «trampas de la pobreza» en las cuales se encontraban muchos países. Se llamaban *adjustment lending*.

El Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional concedieron entre 1980 y 1994 una serie de préstamos de ajuste a Ghana, Mauritius, Thailandia y Corea que tuvieron en el periodo una tasa de crecimiento anual per cápita entre el 1,4% y el 6,7%, es decir, un éxito satisfactorio.

Los préstamos de ajuste no han sido eficaces en todos los países, como por ejemplo, en Argentina, Perú y otros países latinoamericanos. Esto se debe a la forma como respondían al financiamiento; los préstamos se otorgaban pero nunca llegaban los ajustes. Préstamos indiscriminados crearon escasos incentivos para hacer las reformas necesarias al crecimiento.

Un país con políticas destructivas y entradas que se reducen recibe en efecto más ayudas «concecionales». En cambio, un país con un nivel de vida bastante alto —gracias a un buen gobierno macroeconómico— tiene derecho a préstamos a tasas de mercado, es decir, elevadas. Ha sido así para Kenia, hasta que malas políticas y una caída en las entradas otorgaron al país el derecho de obtener préstamos a una baja tasa de interés. Al contrario, los países que mejoran «salen» del club de países que tienen tal privilegio. En conclusión, no conviene ser virtuosos.

El problema del endeudamiento de muchos países pobres, con graves débitos extranjeros, está en agenda de tiempo. Muchos partidarios de la política de ayudas han pedido la cancelación de los débitos de los países pobres en ocasión del nuevo milenio. Sin embargo, la condonación de deudas puede ser inútil para países que no cambian su conducta de gobierno. La misma mala administración que fue la causante del aumento del débito, impedirá que las ayudas otorgadas mediante la condonación lleguen a los verdaderos pobres. El problema de «incentivos alterados» queda.

Instrucción y capital humano: ¿por qué no se ha demostrado una política decisiva?

Como se sabe, existe una difundida convergencia de juicio sobre la importancia del capital humano. El capital humano es un tema decisivo, pero confuso. A menudo el capital humano está asociado al grado de escolaridad, lo cual es cierto, pero parcialmente. La escolarización es un indicador superficial del capital humano, porque la calidad de la misma puede variar espantosamente, y porque usualmente la escolarización «obligatoria» no corresponde, en la experiencia de la gente, con la percepción de mayores oportunidades de trabajo y de cambios reales.

En 1996, la Comisión para la Educación de la UNESCO publicó *Learning: The Treasure Within*. El presidente de la comisión y ex presidente de la Comisión Europea Jacques Delors, escribió en la introducción que la comisión no veía en la educación una «cura milagrosa»; más bien la consideraba «uno de los principales medios disponibles para incrementar una profunda y armoniosa forma de desarrollo humano, reducir la pobreza, la exclusión, la ignorancia, la opresión y la guerra». Entre 1960 y 1990, como consecuencia de esta visión, ocurrió una notable expansión de

la escolarización fomentada por el énfasis del Banco Mundial y de otros donadores en la educación básica. En 1990, la inscripción a la escuela primaria alcanzó el 100% en la mitad de los estados mundiales. Además, ocurrieron reales milagros educativos como en Nepal, donde se pasó del 10% de la inscripción a la escuela primaria en 1960, al 80% en 1990. De 1960 a 1990, el número medio de las inscripciones a secundaria en los estados mundiales se cuadruplicó, del 13% en 1960 al 45% en 1990.

Se pueden observar similares explosiones en las inscripciones universitarias. En 1960, 29 estados no tenían ningún estudiante universitario. En 1990, solo tres estados (Las Islas Comores, Gambia y la Guinea-Bissau) no tenían universidades. De 1960 a 1990 el número medio de las inscripciones universitarias en el mundo aumentaron en más de 7 veces, del 1% al 7,5% de la población de referencia. En las tablas 3 y 4, hay algunos datos sobre los avances en la escolarización en las diferentes regiones del mundo.

Tabla 3. Incidence of illiteracy for population over 15, 1956-2000 by region

	1956-65	1970	1980	1990	1995	2000
Average Asian countries	56,0	42,6	33,1	25,8	24,0	20,4
Average Latin American countries	30,3	21,7	15,7	11,2	9,4	7,9
Average African countries	84,2	66,2	55,2	43,8	38,2	33,0
Average developing countries	55,5	44,7	35,3	27,1	24,1	20,3
Average developed countries (c)		5,5	3,6	2,3	1,8	1,4

Fuente: A. Szirmai, *The Dynamics of Socio-Economic Development*, 2006.

Tabla 4. Gross Enrolment Ratios by Educational Level and Regions, 1960-2002

Country/region	Primary education		Secondary education		Higher education	
	1960	2002	1960	2002	1960	2002
Developing countries	75,8	103,9	15,7	58,3	2,1	13,0
Africa (d)	40,4	91,1	3,5	28,4	0,3	2,5
Asia (d)	85,6	105,0	20,9	61,0	2,6	16,0
Arab countries	48,3	93,8	10,2	65,0	2,0	26,0
Latin America (e)	72,7	119,5	14,6	88,2	3,0	23,4
Developed countries	105,6	100,6	61,1	106,6	13,5	57,7

Fuente: Szirmai, A., *The Dynamics of socio-economic Development*, 2006

Como se puede observar, la respuesta en términos de crecimiento económico a la explosión educativa ha sido casi nula debido a la falta de asociación entre el crecimiento de la escolarización y el crecimiento del PIB, el cual fue señalado por diferentes estudiosos. El escaso crecimiento africano, no obstante la explosión educativa, ha hecho nacer la pregunta *Where Has All the Education Gone?* (Pritchett 1996).

Años antes Todaro (1993) debía reconocer que «luego de casi tres decenios de rápido crecimiento de la escolaridad y centenares de millones de dólares gastados en la instrucción, las condiciones del ciudadano medio, en muchas zonas de África, Asia y América Latina, no parecen haber mejorado significativamente».

Estudios sobre el crecimiento del capital humano (educación) no han encontrado una asociación positiva entre el crecimiento de la escolarización

(años de estudio) y la productividad del trabajo (existe de hecho una relación negativa y significativa en algunas estadísticas).

Para comprender por qué la educación no parece ser tan eficaz, es necesario preguntarse cómo están usando los profesionales sus competencias. En una economía con fuertes intervenciones gubernamentales, las actividades más rentables son ejercer presiones políticas en los ambientes gubernativos para obtener favores (*lobbying*). El gobierno crea oportunidades de provecho con sus mismas intervenciones. Si las habilidades adquiridas a través de la instrucción son aplicables a actividades socialmente no productivas, es posible tener rendimientos privados positivos, pero un limitado o casi nulo impacto a nivel macroeconómico (Pritchett 2001).³

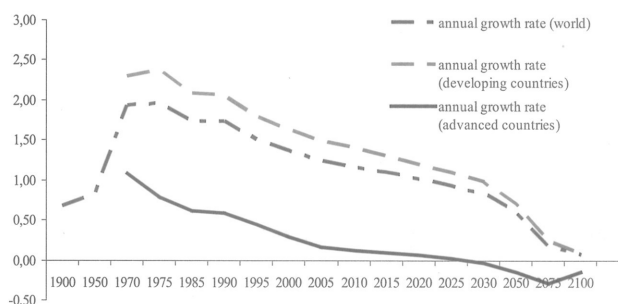
Además, el Estado ha dirigido la expansión educativa, brindando gratuitamente un servicio escolar público pretendiendo que los jóvenes frecuenten la escuela. Aquí hay dos problemas. Primero: los objetivos de las administraciones en cuanto a la educación primaria universal no crean de por sí incentivos para invertir en el futuro. En consecuencia, desde el punto de vista subjetivo, la calidad de la educación será diversa en una economía con incentivos para invertir en el futuro respecto a una economía donde no existen dichos incentivos. Segundo, la corrupción, los bajos salarios de los profesores, un inadecuado presupuesto para libros de texto, hojas y lapiceros, características que frecuentemente acompañan a un sistema nacional escolástico en muchos países en desarrollo, son factores que impiden brindar una educación de calidad. Muchos de los esfuerzos de las pasadas cuatro décadas han sido en vano.

³ En muchos países en desarrollo el sector público es el que absorbe a menudo por presiones políticas, la fuerza de trabajo *skilled* (Gelb, Knight y Sabot 1991).

¿Cómo controlar el crecimiento demográfico?

Según las opiniones de muchos expertos del desarrollo, el control de la población es lo que permitiría evitar formas catastróficas de inercia y permitiría a las naciones pobres volverse ricas. La ayuda extranjera para financiar el control de la población (*cash for condoms*) es la panacea que portaría prosperidad a los países pobres. En 1968, Ehrlich se interesaba en el crecimiento de la población. El porcentaje anual del crecimiento de la población mundial llegaba a su punto más alto (cerca del 2,1 % anual), cuando Ehrlich publicó su libro *The Population Bomb*. De aquel momento en adelante, el porcentaje de crecimiento de la población declinó; el Banco Mundial ahora prevé un crecimiento de la población mundial del 1,1% anual al 2015; otras proyecciones sugieren que la tasa de crecimiento continuaría disminuyendo en los próximos decenios. El crecimiento de la población se ha contraído a pesar de la disminución en las tasas de mortalidad, ya que la tasa de natalidad ha disminuido aún más (ver figura 2).

Figura 2. Annual growth rate of world population, 1900-2100



Fuente: A. Szirmai, *The Dynamics of socio-economic Development*, 2006.

El catastrofismo demográfico tenía un segundo argumento a favor del control de la población. Según Lester Brown, el fundador de *Worldwatch*, la población habría crecido más rápido que las oportunidades de trabajo: «En ausencia de un esfuerzo para disminuir el crecimiento de la población en los próximos años, la desocupación puede llegar a niveles inimaginables». Por ejemplo, él decía que en Pakistán, la «fuerza de trabajo crecerá de 72 millones en el 1999 a 199 millones en el 2050». La respuesta de los alarmistas frente al aumento de la población fue pedir mayor planificación familiar.

La conclusión general de los estudios, referentes a los efectos del crecimiento demográfico sobre la economía, es que no existe alguna evidencia de que limitando el crecimiento de la población, se incida en el crecimiento del PIB per cápita. Las estadísticas más conocidas que relacionan el crecimiento a sus determinantes fundamentales no encuentran algún efecto significativo del aumento de la población sobre el incremento del PIB per cápita (Levine y Renelt 1992).

EL FACTOR ESCONDIDO: EL DESARROLLO PARTE DE LA PERSONA

People respond to incentives

Los fracasos expuestos anteriormente han provocado que las instituciones enfocadas al desarrollo, evalúen cuál sería un nuevo modo de brindar ayuda de manera integrada y participativa, es decir, que la condición de las personas y el contexto en el cual se insertan resultan importantes en proyectos y programas. Se comenzó a entender que la pobreza y el desarrollo son fenómenos multidimensionales y que como tales deben ser tratados.

Existe un nexo entre la falta de instrucción, de renta, de representatividad (*voice*), de salud y las condiciones de trabajo. Debe entonces darse en la experiencia de los individuos, una simultánea evidencia de cambio en las diversas dimensiones de vida y de oportunidades, para que los «incentivos» actúen, es decir, que las personas asuman responsabilidad y riesgos de un camino.

Los *Millennium Development Goals* «encarnan» esta visión y la creciente atención para la formación de *good institutions*, un buen capital social, etc., entre otros, subrayando que se debe generar un clima de confianza y seguridad, para que las personas tengan experiencia y evidencia de un camino posible.

Enfoque participativo e integrado ¿la nueva frontera?

Hoy, en el mundo de la cooperación internacional todos afirman que un enfoque participativo en los proyectos y en los programas de desarrollo, que vuelve protagonistas a los beneficiarios, aumenta la eficacia en los resultados. Estamos de acuerdo. Lo que no compartimos es la ideología con la cual la idea de participación viene afirmada y traducida en práctica, como si el mecanismo participativo «de por sí» volviese más eficaces los procesos. Creemos que la participación es verdaderamente eficaz cuando se funda sobre un cambio en el *yo*, en las personas, en su capacidad de mirar la realidad.

Existen sustancialmente dos modelos diferentes de participación: el modelo *community-based* y el modelo *community-driven*. Ambos modelos comprometen a los beneficiarios y le dan la posibilidad de opinar y decidir, teniendo en cuenta el contexto cultural donde viven.

El segundo concepto de participación es más radical que el primero. El Banco Mundial sostiene el enfoque participativo. En varias publicaciones se sustenta, en particular, el enfoque más radical, *community-driven*, porque permitiría

acrecentar la sostenibilidad, mejorar la eficiencia y la eficacia, permitiría que los esfuerzos para reducir la pobreza sean hechos en la escala apropiada, volviendo más inclusivos los procesos de desarrollo, dando mayor poder a los pobres, construyendo capital social, reforzando la *governance*, complementando los mercados y la actividad del sector público. (Dongier et ál. 2001: 305)

Los beneficios del acercamiento participativo son varios e importantes. Un enfoque participativo hace disminuir los costos de información y permite que una mayor cuota de los beneficios llegue a una mayor parte de la población pobre. Además el enfoque participativo hace crecer la consideración de sí (*the capacity to aspire*. Appadurai 1994).

Otro beneficio del enfoque participativo corresponde a la sostenibilidad, pues aumenta la conciencia respecto a los problemas y recursos del área (fase de recojo y análisis de las informaciones); permite tomar mejores decisiones, facilitando a la comunidad local el conocimiento de los conceptos claves del proyecto y la identificación con los objetivos del mismo (análisis de las alternativas de intervención); refuerza el conocimiento sobre los costos que se deben sustentar; la comunidad está al corriente de la problemática concerniente a la conservación de los beneficios generados por el proyecto, lo que favorece la sostenibilidad del proyecto mismo (participación en las discusiones ligadas a los costos del proyecto, a los

métodos alternativos para la recuperación de los mismos y a las acciones de gestión y de manutención).

El principio participativo responde a dos ideas justas. Primero, que las comunidades pueden informarse mejor sobre sus propias necesidades y sus verdaderas prioridades. Segundo, que es eficaz acercar los recursos hacia aquellos que deben utilizarlo. En sí se trata de una aplicación del principio de subsidiaridad. Finalmente, es un efecto de los proyectos (y factor de desarrollo) la experiencia directa, hecha por personas y grupos, de que sí se puede cambiar.

El método participativo no está ausente de problemas, también de grandes tamaños, por lo que está sujeto a numerosas críticas. Puede alcanzar objetivos diferentes de los planteados: grupos ricos y capaces tienen mejores relaciones, a menudo «incorporadas» en las estructuras de poder existentes y pueden llevar al aumento del capital social solo de los miembros más agresivos e influyentes de la sociedad. La adopción de un enfoque participativo puede minar el método democrático de representación; se pueden favorecer comportamientos de *rent-seeking* (Conning y Kevane 2002).

Un cierto grado de dominación de las élites puede ser inevitable, en modo particular en las áreas rurales donde frecuentemente las élites son líderes locales dotados de autoridad política y moral. Estos líderes son los únicos en grado de comunicarse eficientemente con el exterior de la comunidad, saben leer los documentos del proyecto, llevan la contabilidad, escriben reportes y eventuales propuestas (Mansuri y Vijayendra 2004). De otro lado, el hecho de que las reglas del proyecto vengan definidas por parte de las élites puede desanimar la participación (Bardhan 2000).

La aplicación de métodos participativos en intervenciones complejas a menudo impiden el desarrollo de los programas (Harriss 2001, Mosse 2001, Cooke y Kothari 2001); para evitar estos problemas, los que

gestionan el programa deben simplificar las actividades en algo realizable y fácilmente medible con efectos negativos sobre los resultados. En síntesis, el ejercicio participativo puede tener costos elevados, puede de hecho haber un desplazamiento de costos sobre los mismos pobres; puede esconder formas de *corvée* ('faena') o trabajo forzado desarrollado bajo la dirección de jefes locales (Bowen 1986; Ribot 1995), o ser expresión ideológica de un estado autoritario.

Las burocracias no cambian estilos frente a los acercamientos participativos, simplemente internalizan los nuevos procedimientos, con agravios sobre los costos, mientras quien efectivamente desarrolla el proyecto tiene la sensación de que la utilidad de tales procedimientos son escasos.

Usualmente los eventos «participativos» vienen cargados de un significado político o son proyectados de manera colusiva, sin verdaderamente mejorar la calidad de la información sobre exigencias y capacidades.

El ejemplo de Salvador (Bahía-Brasil)

También en el caso del programa de *slum upgrading* de Salvador (Bahía-Brasil), llamado «Ribeira Azul»,⁴ el comienzo del camino participativo se ha revelado cargado de aspectos ideológicos y reivindicantes. El grupo de representantes de las Comunidades tenía, de hecho, una actitud crítica, ya que pretendía una respuesta a sus necesidades por parte de las instituciones locales; pero creo, como experiencia común en muchos proyectos, que ellos no tenían claro cuales eran sus necesidades ni querían responsabilizarse frente a los retos del cambio. Esta es una postura reivindicativa y no participativa.

⁴ Es un área que fue objeto de un programa de saneamiento urbano para eliminar asentamientos en palafitas (Alagados), en la ciudad de Salvador, Bahía, Brasil.

De hecho, la dimensión participativa, a partir del tercer año del proyecto Ribeira Azul, se ha realizado en un diálogo directo con la gente por parte de las instituciones y de las ONG y no solo a través de representantes. Se aprende de una experiencia compartida: lo que necesitamos para salir de la pobreza, es algo que se aprende día a día en la experiencia, es algo que se va haciendo.

Esto ocurre en las instituciones involucradas, que aprenden a responder problemas sobre cómo asegurar la sostenibilidad en la manutención de resultados y la recuperación de costos de inversión (en condiciones de gran informalidad, donde las ideas y las normas nacen de un diálogo entre las instituciones y la población). También acontece en la gente de la comunidad que aprende dialogando en qué consiste cambiar de estilo de vida, el valor de la instrucción, la higiene y de un correcto comportamiento entre vecinos, viendo un colegio que finalmente no tiene los muros sucios, un centro de nutrición, donde no dan simplemente medicamentos. Es así que la gente aprende cuales son sus verdaderas necesidades y qué valor dar a los cambios que acontecen.

De esta forma se pone en marcha, para sí y para la propia gente, una dinámica de protagonismo, que es la esencia del desarrollo. Como ha afirmado Maria Lourdes do Nascimento, responsable de una asociación comunitaria en el área de los Alagados de Ribeira Azul:

Muchos pensábamos que la participación fuese simplemente una reivindicación y basta; nosotros ahora hemos entendido que la participación es una cosa mucho más amplia. No es solo reivindicar, es formar parte de un proceso, y ser parte de un proceso, es otro reto. La participación que hemos experimentado ha sido una participación

distinta. La idea, es que nosotros nos sentimos comprometidos de verdad en este proceso, como si fuera nuestro hijo.

La participación desarrolla efectos positivos solo con un diálogo capaz de implicar a todos los actores en juego; la base de este diálogo es la libertad de las personas y la conciencia de que el objetivo para todos es la atención a cada persona y a su destino. Este es el reto para hacer emerger los lados positivos del enfoque de participación, sin caer en esquematismos ideológicos: me parece que este es un buen ejemplo de subsidiaridad.

EL DILEMA DE FODOR

El ejemplo de Ribeira Azul en Salvador (Bahía-Brasil) tiene un valor general. Lo que vuelve estable el desarrollo no es construir infraestructuras, invertir en muros o casas, ni siquiera invertir en escolaridad. Lo que rinde estable el desarrollo no es ni siquiera una organización participativa en sí, porque fácilmente van tomando formas de asistencialismo o reivindicativas, que no responsabilizan ni ponen en marcha a las personas.

Es necesario una experiencia directa de las personas, en su contexto familiar y social, que algo puede cambiar, una experiencia que nace donde hay alguien que los acompaña, que vive con ellos la experiencia de cambio, situaciones y riesgos, oportunidades y dificultades, ayudando a comprender cuál es el camino. Es como en la familia: uno busca y «encuentra» todas las oportunidades porque se siente amado y ama. Entonces todos los demás instrumentos se vuelven interesantes y las *good policies* para un contexto mejor encuentran hombres vivos. También aquí existe un test que superar.

Mi colega de macroeconomía de la Universidad de Trento, Giorgio Fodor, que se ocupa de crisis financieras, conociendo mi compromiso en el campo de la cooperación al desarrollo, me preguntó lo siguiente: «ustedes trabajan por años para alejar a cientos o miles de personas de la pobreza; después llega una crisis financiera y en pocos meses lanza a un millón de personas a una situación de pobreza. ¿De qué sirve todo su trabajo?».

Esto fue un reto interesante porque pide al enfoque basado en la persona ser realista, de no olvidar la importancia del contexto y el nexo entre los diferentes niveles: el personal de la vida cotidiana, de la vitalidad de la sociedad civil, de lo político y de los instrumentos de conducción de la economía nacional.

Yo respondí así: «Es cierto que la crisis puede empeorar notablemente la vida de muchos en poco tiempo. Pero si hubo aquel trabajo, después de seis meses la gente vuelve a recomenzar una dinámica personal de desarrollo. De otra forma, la crisis dejaría a la gente en las mismas condiciones de pobreza en la cual ha caído». Yo creo en la respuesta que he dado a mi colega.

BIBLIOGRAFÍA

APPADURAI, A.

- 2004 «The Capacity to Aspire». En VIJAYENDRA, R. y M. WALTON (eds.). *Cultural and Public Action*. California: Stanford University Press.

Arndt, H.W.

- 1987 *Economic Development. The History of an Idea*. Londres: The University of Chicago Press.

AYRES, Clarence

- 1995 «Economic Development: an Institutional Perspective». En DIETZ, J. (ed.). *Latin America's Economic Development*. Londres: Lynne Rienner Publishers.

BARAN, Paul

- 1957 *The political economy of growth*. Londres/Nueva York: Monthly Review Press.

Bauer, P.T.

- 1984 «Remembrance of Studies Past». En MEIER, G. y D. SEERS (eds.). *Pioneers in Development*. Oxford: Oxford U.P.

BILS, Mark y Peter KLENOW

- 1998 «Does schooling cause growth or the other way around?». *NBER Working paper*, n.º 6393. Cambridge: MA.

CYPHER, James y James DIETZ

- 1997 *The process of economic development*. Londres/Nueva York: Routledge.

EASTERLY, William

1999 *The elusive quest for growth*. Cambridge, Mass: MIT Press.

EVANS, Peter

1995 *Embedded Authonomy: State and Industrial Transformation*. Princeton U. P.: Princeton N.J.

FISHLOW, Albert

1976 «Empty Economic Stages?». En MEIER, G. (ed.). *Leading Issues in Economic Development*. Oxford: Oxford University Press.

GUNDER FRANK, Andre

1966 «The development of underdevelopment». *Monthly Review*, 17/30, september.

HETTENE, Bjorn

1990 «Development Theories and the Three Worlds». *Longman Development Studies*. Harlow.

Hirschman, A.O.

1958 *The Strategy of Economic Development*. Yale: Yale University Press.

Hirschman, A.O.

1983 *Ascesa e declino dell'economia dello sviluppo*. Turín: Rosenberg e Sellier.

KRUEGER, A.B. y M. LINDAHL

1998 *Education for growth: Why and for whom?* Manuscript. Princeton, NJ : Princeton University.

KUZNETS, Simon

1971 *Economic Growth of Nations*. Cambridge, Mass: Harvard University Press,

LAL, Deepak

1985 *The Poverty of Development Economics*. Cambridge, Mass: Harvard University Press.

LEVINE, R. y RENELT, D.

1999 «Cross-Country Studies of Growth and Policy». *World Bank*, n.º 608.

Lewis, W.A.

1954 «Economic Development with Unlimited Supplies of Labour». *The Manchester School of Economic and Social Studies*, n.º 2, XXII.

MADDISON, Angus

2001 «The World Economy: A Millennial Perspective». *OECD Development Centre*. París.

Meier, G.

1976 «Future Developments in Historical Perspectives». En MEIER, G. *Leading Issues in Economic Development*. Oxford: Oxford University Press.

NURKSE, Ragnar

1953 *Problems of Capital Formation in Underdeveloped Countries*. Oxford/ Nueva York: Oxford University Press.

Oit

1976 *Declaration of Principles and Programme of Action for a Basic Needs Strategy of Development*. Ginebra: OIT.

PAULO VI

1967 *Populorum progressio*, n. ° 14, Roma.

PERROUX, Francois

1981 *Pour une philosophie du nouveau développement*. Paris: Aubier.

PREBISCH, Raúl

1950 *The Economic Development of Latin America and Its Principal Problems*.
New York: United Nations.

PREBISCH, Raúl

1980 «Towards a Theory of Change». *CEPAL Review*, n. ° 9.

PRITCHETT, Lant

2001 «Where has all the education gone?». *World Bank Economic Review*, 15 (3).

RANIS, Gustav

1981 «Challenges and Opportunities Posed by Asia's Superexporters: Implications
for Manufactured Exports from Latin America». *The Quarterly Review of
Economics and Business*, n. ° 21.

ROBBINS, Lionel

1953 [1932] *An Essay on the Nature and Significance of the Economic Science* (trad.
italiana: *Saggio sulla natura e l'importanza della scienza economica*).
Turín: UTET.

ROBINSON, Joan

1966 *Economic Philosophy*. Penguin: Harmondsworth.

Rosenstein Rodan, P. N.

1943 «Problems of industrialization of Eastern and South-Eastern Europe». *Economic Journal*, n.º. 53.

Rosenstein Rodan, P. N.

1984 «*Natura facit saltum*». En MEIER, G. y D. SEERS (eds). *Pioneers in Development*. Oxford: Oxford University Press.

Rostov, W. W.

1962 *The Stages of Economic Growth*. Cambridge: Cambridge University Press, (trad. italiana: *Gli stadi dello sviluppo economico*, 1960). Turín: Einaudi.

SINGER, Hans W

1984 «*The Terms of Trade Controversy*». En MEIER, G. y D. SEERS (eds). *Pioneers in Development*. Oxford: Oxford University Press.

STIGLITZ, Joseph E.

1998 «Towards a new paradigm for development». 9.th Prebisch Lecture. Ginebra: UNCTAD.

UCHENDU, V. C. (ed.)

1980 *Dependency and Underdevelopment in West Africa*. Leiden: Brill.

WILLIAMSON, John

1990 «What Washington means by policy reforms». En WILLIAMSON, J. *Latin America Adjustment: how much has happened?* Washington D.C.: Institute for International Economics.