

The Search for Policy Autonomy in the South

*Universalism, Social Learning
and the Role of Regionalism*

Norman Girvan



This United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD) Programme Paper has been produced with the support of UNRISD core funds. UNRISD thanks the governments of Denmark, Finland, Mexico, Norway, Sweden, Switzerland and the United Kingdom for their core funding.

Copyright © UNRISD. Short extracts from this publication may be reproduced unaltered without authorization on condition that the source is indicated. For rights of reproduction or translation, application should be made to UNRISD, Palais des Nations, 1211 Geneva 10, Switzerland. UNRISD welcomes such applications.

The designations employed in UNRISD publications, which are in conformity with United Nations practice, and the presentation of material therein do not imply the expression of any opinion whatsoever on the part of UNRISD concerning the legal status of any country, territory, city or area or of its authorities, or concerning the delimitation of its frontiers or boundaries.

The responsibility for opinions expressed rests solely with the author(s), and publication does not constitute endorsement by UNRISD.

Contents

Acronyms	ii
Acknowledgements	ii
Summary/Résumé/Resumen	iii
Summary	iii
Résumé	iii
Resumen	iv
Introduction	1
I. Development Economics and Policy Autonomy	1
II. Neoliberalism and Its Dissidents	2
III. In Celebration of Diversity	4
IV. Social Learning as a Resource	7
V. Regionalism and Policy Autonomy	8
Bibliography	12
Papers on UNRISD Overarching Concerns	15

Acronyms

ACE	Association of Caribbean Economists
ACP	African, Caribbean and Pacific Group of States
ACS	Association of Caribbean States
ASEAN	Association of Southeast Asian Nations
CARICOM	Caribbean Community
CLACSO	Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (<i>Latin American Council of the Social Sciences</i>)
CODESRIA	Council for the Development of Economic and Social Research in Africa
CPDC	Caribbean Policy Development Centre
CRIES	Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (<i>Economic and Social Research Centre for Central America and the Caribbean</i>)
CRNM	CARICOM's Regional Negotiating Machinery
ECLAC	Economic Commission for Latin America and the Caribbean
ESCAP	Economic and Social Commission for Asia and the Pacific
EU	European Union
FTAA	Free Trade Area of the Americas
GDP	gross domestic product
IFI	international financial institution
ILO	International Labour Organization
IMF	International Monetary Fund
MERCOSUR	Mercado Común del Sur (<i>Latin America's Common Market of the South</i>)
NAFTA	North American Free Trade Agreement
NGO	non-governmental organization
OPEC	Organization of the Petroleum Exporting Countries
PRSP	Poverty Reduction Strategy Paper
SADC	Southern African Development Community
UN	United Nations
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development
UNDP	United Nations Development Programme
UNICEF	United Nations Children's Fund
UNRISD	United Nations Research Institute for Social Development
UNU	United Nations University
USSR	Union of Soviet Socialist Republics
WICOM	West Indian Commission
WIDER	World Institute of Development Economics Research
WTO	World Trade Organization

Acknowledgements

I wish to thank participants at the United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD) Conference on Social Knowledge and International Policy Making: Exploring the Linkages, held in Geneva, 20–21 April 2004, and especially Charles Gore of the United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) for the many useful comments made on an earlier draft of this paper. The usual disclaimers apply.

Summary/Résumé/Resumen

Summary

This paper argues the need for the South to secure greater autonomy in development policy making and discusses some factors involved in achieving this. It utilizes a political economy analysis in the historical context of decolonization and contemporary globalization. Part I suggests that, in the 1950s, the new subdiscipline of development economics made a significant contribution to policy autonomy in the global South by legitimizing the principle that their economies should be understood within their own terms and by providing justification for policies that built up its industrial capabilities. Southern institutions and the United Nations (UN) system also supported a great wave indigenous empirical research and theorizing in the developing world. However, as argued in Part II, the marginalization of development economics and its policies in the 1980s resulted in a marked discontinuity in the accumulation of policy experience in much of the South and the squandering of much of intellectual capital developed in the earlier period. Neoclassical economics and neoliberal policies ruled out the notion of an economics *sui generis* for the developing countries. Nonetheless, developments since the late 1990s have shown that the triumphalism was premature, as global social movements, financial crises, contradictions in the World Trade Organization (WTO) process and the shifting political climate in the South have served to undermine the Washington consensus and have re-opened space for academic enquiry and policy experimentation in the South and North.

Part III argues that the utilization of this space process would be enriched by further interrogation of the epistemic basis of the claims to universal applicability of neoclassical economics. It endorses the view that such claims are associated with philosophical Eurocentricity and by inappropriate analogies between the social and the physical sciences. It argues for a context-specific approach to economic analysis and policy making that accepts the “universality of diversity” and recognizes that responses to economic policy instruments are conditioned by a wide range of political, social, cultural and institutional factors.

Part IV discusses the contribution that can be made by “social knowledge”: the knowledge that inheres within the society residing at various levels. It proposes a synthesis of the “policy cycle” approach with the factors giving rise to firm level “learning and technical change”, in which a specific objective is the accumulation of experience, knowledge and intervention capacities in development policy. Part V points to the role of regionalism in the South in this context. Regionalism’s epistemic dimension relates to accumulation of local diagnostic and prescriptive capacities for development policy making, linked to democratic participation in decision making at the national and regional levels; for example, the formation of “regional epistemic communities”. Regionalism’s instrumental dimension consists of the benefits of intergovernmental functional cooperation and of market integration: the former is of particular importance to small developing countries. Regionalism has also been seen as a building block for the construction of a polycentric world characterized by equitable development and respect for cultural diversity.

But regionalism is not a panacea: it has to contend with the diversity of interests among member countries that result from differences in size, levels of development and economic structure. The experience of the Caribbean Community (CARICOM) is analysed to show that issues of national versus regional sovereignty, funding and provisions for disadvantaged countries and regions need to be satisfactorily addressed in order to realize its potential benefits.

Résumé

L’auteur fait valoir la nécessité pour le Sud de s’assurer une plus grande autonomie dans l’élaboration de ses politiques de développement et traite de certains facteurs qui contribueraient à la leur donner. Il applique l’analyse de l’économie politique à deux contextes

historiques, celui de la décolonisation et celui de la mondialisation contemporaine. Dans la première partie, il développe la thèse suivante: dans les années 50, l'économie du développement, qui était alors une branche nouvelle de l'économie, a beaucoup contribué à l'autonomie des politiques menées dans le Sud en légitimant le principe selon lequel chaque économie devait être analysée en fonction de ses réalités propres et en justifiant les politiques qui cherchaient à renforcer les capacités industrielles. Les institutions du Sud et le système des Nations Unies ont aussi soutenu bon nombre de recherches empiriques locales et de travaux théoriques dans le monde en développement. Cependant, comme l'explique l'auteur dans la deuxième partie, avec la marginalisation de l'économie du développement et de ses politiques dans les années 80, il y a eu rupture dans les expériences accumulées par de nombreux pays du Sud en matière de politiques et une grande partie du capital intellectuel qui s'était constitué au cours des décennies précédentes s'est ainsi dilapidé. L'économie néoclassique et les politiques néolibérales ont exclu l'idée d'une économie *sui generis* pour les pays en développement. Toutefois, l'évolution qui s'est produite depuis la fin des années 90 a montré que ce triomphalisme était prématuré, car les mouvements sociaux mondiaux, les crises financières, les contradictions au sein du système de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et le changement du climat politique au Sud ont eu pour effet de fissurer le consensus de Washington, de sorte qu'il y a à nouveau place pour des recherches académiques et pour une expérimentation des politiques, au Sud comme au Nord.

Dans la troisième partie, l'auteur explique que cet espace libre se trouverait encore enrichi si l'on poussait plus loin la remise en question du fondement épistémique des prétentions de l'économie néoclassique à l'applicabilité universelle. Il fait sienne l'idée que de telles prétentions sont liées à un eurocentrisme philosophique et à des analogies inappropriées entre sciences sociales et sciences physiques. Il plaide pour que l'économie soit analysée et les politiques élaborées dans leur contexte propre, avec la conscience de "l'universalité de la diversité" et du fait que l'économie réagit aux instruments de politique économique en fonction de facteurs très divers, politiques, sociaux, culturels et institutionnels.

La quatrième partie traite de ce que peut apporter le "savoir social": le savoir inhérent à la société, qui réside à divers niveaux de cette société. L'auteur propose une synthèse de l'approche du "cycle de la politique", en indiquant quels facteurs augmentent la fermeté du niveau d'"apprentissage et de changement technique", approche dont un objectif précis est l'accumulation d'expériences, de savoir et de capacités d'intervention politique en matière de développement. La cinquième partie examine dans ce contexte le rôle du régionalisme au Sud. La dimension épistémique du régionalisme tient à l'accumulation de capacités locales de diagnostic et de prescription utiles à l'élaboration de la politique de développement, elle-même liée à une participation démocratique à la prise de décision aux niveaux national et régional (par exemple, à la formation de "communautés épistémiques régionales"). La dimension instrumentale du régionalisme réside dans les avantages de la coopération fonctionnelle entre gouvernements et de l'intégration des marchés: la première est d'une importance particulière pour les petits pays en développement. Le régionalisme a été considéré également comme un élément entrant dans la construction d'un monde multipolaire marqué par un développement équitable et par le respect de la diversité culturelle.

Mais le régionalisme n'est pas une panacée: il doit faire face à la diversité des intérêts des pays membres, qui tient aux différences de taille, de niveau de développement et de structure économique. L'auteur analyse l'expérience de la Communauté caraïbe (CARICOM) pour montrer qu'il faut résoudre de manière satisfaisante les questions touchant au choix entre souveraineté régionale et souveraineté nationale, au financement et aux dispositions en faveur des pays et zones défavorisés si l'on veut profiter pleinement des avantages du régionalisme.

Resumen

En el presente documento se plantea la necesidad del Sur de lograr una mayor autonomía en la formulación de las políticas de desarrollo y se analizan algunos factores pertinentes a esta tarea.

Se utiliza un análisis de economía política en el contexto histórico de la descolonización y la mundialización contemporánea. En la primera parte se señala que, en la década de 1950, una nueva subdisciplina de la economía del desarrollo, hizo un importante aporte a la autonomía de las políticas en el Sur en general, al legitimar el principio de que las economías de esa región debían entenderse en sus propios contextos y al formular una justificación de las políticas que sustentaron sus capacidades industriales. Las instituciones del Sur y el sistema de Naciones Unidas también apoyaron el gran auge de la investigación empírica y la teorización endógenas en el mundo en desarrollo. Sin embargo, como se sostiene en la segunda parte, la marginación de la economía del desarrollo y sus políticas en la década de 1980 hizo que se descontinuara la acumulación de experiencias sobre la formulación de políticas en el Sur y se despilfarrara buena parte del capital intelectual que se desarrolló en años anteriores. La economía neoclásica y las políticas neoliberales descartaron la noción de una economía *sui generis* para los países en desarrollo. No obstante, los acontecimientos que se suscitaron a partir de finales de los años 90 han demostrado que el triunfalismo fue prematuro, ya que los movimientos sociales en todo el mundo, las crisis financieras, las contradicciones del proceso de la Organización Mundial de Comercio y el cambio del clima político en el Sur han contribuido a socavar el Consenso de Washington y han reabierto el espacio para la investigación académica y la experimentación con políticas tanto en el Sur como en el Norte.

En la tercera parte del documento, se argumenta que este nuevo proceso se enriquecería aún más con un análisis más detallado de la base epistémica de los enunciados de aplicabilidad universal de la economía neoclásica. En esta parte se apoya la noción de que estos enunciados están vinculados al eurocentrismo filosófico y descansan sobre analogías inapropiadas entre las ciencias sociales y las ciencias físicas. El autor aboga por un enfoque de análisis económico y formulación de políticas en función de un contexto específico, un enfoque que acepta la “universalidad de la diversidad” y reconoce que las respuestas a los instrumentos de política económica están condicionadas por una amplia gama de factores políticos, sociales, culturales e institucionales.

En la cuarta parte se analiza la contribución que puede hacer el “conocimiento social”: el conocimiento inherente a la sociedad residente en distintos niveles. Se propone una síntesis del enfoque de “ciclo de política” con los factores que generan un “cambio técnico y de aprendizaje” firme, uno de cuyos objetivos específicos es la acumulación de experiencia, conocimiento y capacidad de intervención en la política de desarrollo. La quinta parte se centra en el papel que en este contexto desempeña el regionalismo en el Sur. La dimensión epistémica del regionalismo tiene que ver con la acumulación de la capacidad local de diagnóstico y prescripción respecto de la formulación de políticas de desarrollo, vinculadas a la participación democrática en la toma de decisiones; por ejemplo, la formación de “comunidades epistémicas regionales”. La dimensión instrumental del regionalismo consta de los beneficios de la cooperación funcional intergubernamental y de la integración de mercados; la primera, la cooperación, es de particular importancia para los países en desarrollo. El regionalismo también se ha considerado una pieza clave para la construcción de un mundo policéntrico caracterizado por un desarrollo equitativo y el respeto a la diversidad cultural.

Sin embargo, el regionalismo no es una panacea; tiene que enfrentar la diversidad de intereses que existe entre los países miembros en razón de las diferencias de tamaño, niveles de desarrollo y estructura económica. En este trabajo se analiza la experiencia de la Comunidad del Caribe (CARICOM) para mostrar que es menester resolver satisfactoriamente problemas como la soberanía nacional frente a la soberanía regional, el financiamiento y la ayuda a los países y regiones menos favorecidos para poder sacar pleno provecho de los potenciales beneficios del regionalismo.

预览已结束，完整报告链接和二维码如下：

https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=5_21279

