

Nota de lectura sobre el artículo “Institutions and economic development: theory, policy and history” de Ha-Joon Chang

JEAN CARTIER-BRESSON

Referencia: Ha-Joon Chang, “Institutions and economic development: theory, policy and history”, *Journal of Institutional Economics*, vol. 7, nº 4, diciembre 2011, p. 473-498.

INTRODUCCIÓN: TRANSFORMACIONES INSTITUCIONALES O CAMBIOS DE POLÍTICA ECONÓMICA

Durante la larga "travesía del desierto" de las diversas corrientes institucionalistas, R. Boyer escribía, a contracorriente de la economía dominante, que las instituciones importan en la dinámica larga (Boyer, 1986, p. 80), y que una gran parte del programa de investigación de la escuela de la regulación se refería al análisis del surgimiento, auge y debilitamiento de las formas institucionales (Boyer, 1986, p. 121). Esos tres momentos se explican a partir de la noción de régimen de acumulación, pero también a través de los análisis de economía política que permiten comprender los compromisos institucionales que constituyen un sistema de legitimación del poder económico y político en vigor o emergente. En el campo de la economía del desarrollo, Boyer criticaba fuertemente los enfoques que habrían utilizado *a priori* y sin modificar, las grillas de lectura elaboradas para los países desarrollados (Boyer, 1986, p. 31), yendo más allá, por lo tanto, de la simple constatación de la diversidad de los modos de regulación.

Los tiempos han cambiado y en el campo de la economía del desarrollo "oficial"¹, el lento surgimiento, multiforme, de un balance crítico de las políticas de ajuste coyuntural y estructural y de sus fundamentos académicos (la macroeconomía de los nuevos clásicos y las teorías del *Public Choice*) desestabiliza el consenso de Washington y posibilita que aparezca en el discurso de las instituciones financieras internacionales (IFI), a mediados de los años 1990, una nueva ortodoxia institucionalista que se basa en la apología de la buena gobernanza (Cartier-Bresson, 2008). Este nuevo consenso de Washington (Rodrik, 2006) dará lugar a diversas investigaciones que sostienen teórica y empíricamente el viraje hacia un todo institucionalista y, a la vez, suscitará críticas teóricas y empíricas, provocando serias dudas sobre la credibilidad operativa de esta agenda de investigación (por ejemplo, Cartier-Bresson, 2010).

Numerosos autores pertenecientes a la escuela de la regulación han criticado, en este contexto, el "institucionalismo neoliberal" de Coase, North o Williamson, ya sea regresando a los trabajos de los primeros institucionalistas (Commons, Veblen), o proponiendo grillas de lectura alternativas (Billaudot, Théret). Sin

¹ El término economía del desarrollo "oficial" (*mainstream*) permite evocar una corriente de pensamiento constituida a partir de una diversidad de autores académicos, que se transforma en dominante gracias a la interacción entre: (i) su nuevo reconocimiento académico; y (ii) su utilización en las elecciones de política económica, y en los discursos económicos que sostienen dicha elección. Retomamos por lo tanto la tesis de F. Lordon (1997) sobre la producción de un régimen de política económica que debe: (i) basar su discurso en un conjunto de referencias teóricas académicas "de alto nivel", que ofrezcan una legitimación científica "indiscutible"; y (ii) utilizar esas referencias académicas con toda la libertad necesaria para construir una legitimación política a través de la comunicación, combinando autores muy diferentes entre sí.

embargo, es necesario admitir que el diálogo directo con los numerosos representantes del institucionalismo anglosajón siguió siendo escaso, a excepción quizás de Aoki y de Hodgson.

Es por eso que la publicación de un número especial del *Journal of Institutional Economics* por parte de Ha-Joon Chang (2011) reviste un gran interés. En efecto, H.-J. Chang propuso a una quincena de autores pertenecientes a la familia institucionalista que comentaran sus críticas a la nueva ortodoxia institucionalista y sus proposiciones de estrategias de desarrollo, que privilegian la puesta en práctica prioritaria de políticas industriales. Mi nota resume este intercambio entre especialistas del desarrollo y añade algunos comentarios.

1. INSTITUCIONES Y DESARROLLO ECONÓMICO: TEORÍA, POLÍTICA E HISTORIA

En el artículo que H.-J. Chang (2011a) somete a discusión, algunos puntos salientes resumen lo que él denomina ortodoxia institucionalista (OI): la escasez de resultados tiene su origen en la mala calidad de las instituciones que hace que los proveedores de fondos deban por lo tanto poner en práctica una nueva forma de condicionalidad, basada en el mejoramiento de la gobernanza. Esto implica copiar las *global standard institutions* de tipo anglosajón (principalmente los derechos de propiedad) y poner en marcha políticas de libre intercambio para favorecer las inversiones extranjeras directas. Esta proposición estratégica se apoya según él : (i) en la definición de la buena gobernanza y en los indicadores de la misma, publicados anualmente entre 1999 y 2008 por el equipo de D. Kaufmann (Kaufmann *et al.*, 1999), y (ii) en una descripción de los costos que se impondrían a los empresarios a través de una regulación demasiado estricta publicada anualmente desde 2004 en el *Doing business report*². Su crítica del discurso dominante apunta a demostrar que las *global standard institutions* no son necesarias ni tampoco suficientes para el desarrollo. Esta crítica se basa en la puesta en evidencia de los problemas teóricos (A), en la debilidad de las pruebas empíricas (B) y, finalmente, en la falta de credibilidad de la estrategia de transición hacia la buena gobernanza (C).

1.1. La fragilidad teórica de las *global standard institutions*

En el cuerpo argumental de los institucionalistas ortodoxos hay dos puntos que H.-J. Chang considera particularmente frágiles.

El primero es la afirmación que sostiene la existencia de una causalidad que vincula el mejoramiento de las instituciones con los buenos resultados (Acemoglu, 2005; North, 2005), causalidad que deja de lado el hecho de que en la historia de los países desarrollados la relación se encuentra con más frecuencia en sentido inverso. Según H.-J. Chang, el desarrollo económico permite, a través de numerosos canales, transformar de manera positiva las instituciones. Por ejemplo, el crecimiento y el enriquecimiento que se genera a partir de él pueden aumentar la demanda de mejores instituciones (más transparentes y democráticas) y de nuevas instituciones (por ejemplo, de un derecho del trabajo mejorado). Paralelamente, el crecimiento brinda (gracias al aumento de la recaudación fiscal) los recursos financieros indispensables para un presupuesto en expansión. Para H.-J. Chang, si no se analiza la relación inversa (crecimiento-instituciones) se obtiene sólo una versión parcial del fenómeno, que impide comprender que los gastos presupuestarios deben ser utilizados principalmente para fortalecer el crecimiento en lugar de tratar de mejorar las instituciones de manera prioritaria. Fortalecer el crecimiento implica, en primer lugar, llevar a cabo políticas industriales.

El segundo punto consiste en la afirmación de que un sistema legal de *Common Law* es más eficaz para el desarrollo que un sistema de derecho continental, ya que protegería mejor la libertad económica y el mercado (La Porta *et al.*, 2008). H.-J. Chang aborda esta cuestión con tres argumentos.

En el transcurso de la historia, siempre ha sido posible encontrar restricciones económicas, políticas y éticas a la libertad del mercado. H.-J. Chang justifica dichas restricciones de una manera extraña, a través de los conceptos de la economía pública neoclásica del bienestar: las externalidades, los bienes colectivos y el monopolio natural. Sin embargo, se aleja de la economía del bienestar cuando afirma que esas restricciones no son nunca puramente técnicas, ya que las diferencias de puntos de vista se construyen filosófica y políticamente. Es por esa razón que, para él, no puede haber una definición consensual de un mercado libre. H.-J. Chang continúa su razonamiento utilizando la figura del "pasajero clandestino", constatando que los problemas de coordinación se vuelven numerosos a partir del momento en que las restricciones a corto plazo de la libertad económica (por ejemplo, la prohibición del trabajo infantil) pueden tener a largo plazo un interés evidente para las empresas (una mano de obra calificada adaptada a la competencia internacional). Finalmente, H.-J. Chang nos recuerda que el Teorema del Segundo Mejor de Lipsey-Lancaster demostraba que es *a priori* imposible saber si una mayor liberalización mejoraría la eficiencia distributiva en tanto todos los mercados no se encuentren en un estado de competencia pura y perfecta.

² Los fundamentos analíticos, al igual que el primer informe, son fruto del trabajo del equipo de S. Djankov (ver Djankov *et al.*, 2002).

No existe una demostración teórica rigurosa de la relación entre el mejoramiento de los derechos de propiedad y el crecimiento. Según H.-J. Chang, los derechos de propiedad no se refieren sólo a la propiedad privada, sino también a la estatal, o a los bienes colectivos de las cooperativas (cita el caso de los bienes comunes de E. Ostrom), y la teoría liberal nunca ha podido probar que los derechos de propiedad del Estado o de los organismos municipales estaban *a priori* degradados o eran de menor calidad que los de las empresas privadas. En todo caso, según él, el Estado es indispensable para la protección de los derechos de propiedad.

La relación entre las instituciones y el desarrollo no es lineal, ni tampoco es idéntica en las diferentes sociedades y cambia a través del tiempo dentro de una misma sociedad. H.-J. Chang brinda ejemplos donde se observa como una protección demasiado grande de los derechos de propiedad debilita el crecimiento, utilizando principalmente la discusión sobre el nivel óptimo de protección de los derechos de propiedad intelectual, que ha puesto en evidencia los peligros que resultan de la creación de una renta de monopolio y de una sub inversión crónica. El grado óptimo de protección no puede nunca, por lo tanto, ser el mismo para todos los países.

1.2. La debilidad de las pruebas empíricas que sostienen a las *global standard institutions*

H.-J. Chang resume bastante bien el discurso de aquellos que toman las decisiones dentro de las Instituciones Financieras Internacionales, los cuales explican frecuentemente que los problemas teóricos no son graves ya que disponemos de una cantidad suficiente de pruebas empíricas sólidas, y que la estrategia de gobernanza funciona bien, aunque no siempre se sepa por qué. Su crítica de la verificación empírica no es epistemológica y se concentra en tres temas, que son bien conocidos por los lectores de la Revista.

El primer tema parte de la constatación de que las "evidencias" brindadas por las IFI surgen en gran medida de estudios macroeconómicos comparativos que no utilizan estudios en series temporales sobre las evoluciones institucionales y el crecimiento de un país determinado. H.-J. Chang milita entonces a favor de relatos históricos y comparativos (*historical narratives*) que son los únicos que permiten comprender, por ejemplo, las razones de la caída del crecimiento a partir de 1980, con la liberalización de las instituciones, en América Latina y en el África subsahariana. Cita también el caso de Corea del Sur, país que aunque adoptó las *global standard institutions*, habría experimentado una disminución de su tasa de crecimiento en los años 1990. Finalmente, recuerda que los "Treinta Gloriosos años", sostenidos por numerosas instituciones reguladoras, fueron keynesianos.

El segundo tema consiste en una crítica de los indicadores de calidad institucional utilizados en los trabajos econométricos. La calidad de dichos trabajos es baja, ya que contienen datos principalmente cualitativos, eclécticos y variables políticas, económicas, jurídicas, sociales, todos ellos incorporados y ponderados de manera arbitraria, con un sesgo que se inclina hacia una visión universalista anglosajona de las instituciones y de la política económica (el proceso de *benchmarking*). Esta visión es hermética al hecho de que el significado de una misma palabra difiere según los diversos contextos nacionales y genera por lo tanto graves problemas cuando se llevan a cabo encuestas normativas que abarcan 160 países.

El último tema tratado se refiere a los límites econométricos: la hipótesis de que la misma relación es válida cualquiera sea el país, y la utilización abusiva de variables mudas. Si las relaciones son diferentes de un país a otro, se viola la condición de homogeneidad, generándose así parámetros inestables y, por lo tanto, resultados muy dependientes de la muestra. H.-J. Chang explica entonces que el hecho de que la independencia de los bancos centrales sea buena para los países que se especializan en el sector financiero y le otorgan preeminencia sobre otros sectores, no significa que lo sea para los países en desarrollo (PED), que elegirían una política de inversión productiva voluntarista, relajando así las exigencias anti-inflacionarias.

1.3. La teoría del cambio institucional

En la última parte de su artículo, H.-J. Chang le reprocha a la ortodoxia institucionalista aceptar cambiar las instituciones sólo para lograr una mejor gobernanza, y no admitir la necesidad de adaptar las políticas económicas y de reforma a las instituciones tal como son en un momento determinado. Según él, se plantean dos cuestiones.

La primera se refiere al costo de la oportunidad de producir buenas instituciones. Mientras que los ortodoxos piensan que las instituciones pueden ser cambiadas rápida y fácilmente, H.-J. Chang considera que la transformación es muy difícil, costosa, e implica numerosos proyectos complementarios. Es necesario entonces aceptar la hipótesis de que los costos presupuestarios de la transformación institucional pueden ser superiores a los beneficios esperados con respecto a usos alternativos. En ese caso, la ayuda pública al desarrollo debe ser reorientada hacia políticas industriales.

La segunda cuestión se refiere a dos visiones dominantes pero antagónicas de la transformación

institucional, que H.-J. Chang quiere combatir: el voluntarismo y el fatalismo geográfico o culturalista.

El voluntarismo de los defensores de las *global standard institutions* se basa en un discurso racionalista, que afirma que todos los líderes que quieran maximizar su utilidad deberían adoptar las *global standard institutions*. Según H.-J. Chang, esta hipótesis es ridícula por tres razones: (i) la producción de las instituciones es el resultado de la historia de largo plazo (las elecciones anteriores y la dependencia del camino); (ii) numerosos líderes rechazan las reformas de la buena gobernanza sin ser irracionales o egoístas por ello, sino simplemente porque tienen un principio diferente de justicia o porque su opinión difiere en cuanto a la importancia de la industrialización para salir del subdesarrollo; y, finalmente, (iii) porque sólo cambios complementarios y simultáneos pueden aportar beneficios suficientes para que esos cambios sean aceptados por los ciudadanos (H.-J. Chang cita a Aoki).

Los fatalistas encuentran factores de subdesarrollo en el clima, en las enfermedades y en la cultura local. H.-J. Chang se divierte recordando que en el transcurso de la historia han existido bifurcaciones institucionales que han sido fruto de acciones humanas deliberadas y, sobre todo, que el confucianismo fue considerado como un factor de desarrollo o de no-desarrollo según los resultados que produjo en diferentes países. Una vez más, según él, sólo un análisis histórico y a largo plazo de las interacciones entre el desarrollo y la cultura permite abrir vías de reflexión para comprender que las elecciones de los individuos no están totalmente determinadas por los intereses económicos. Lo que cuenta, entonces, es la percepción que los individuos tienen de sus propios intereses y de los obstáculos a los que se enfrentan para defenderlos, de su grado de altruismo y, finalmente, de la influencia que ejercen las ideas dominantes (ortodoxas) sobre las posibles soluciones.

En conclusión, H.-J. Chang convoca a reforzar la democracia, a poner en práctica políticas industriales y a construir un sistema de protección social.

2. LOS ARTÍCULOS QUE COMENTAN CRÍTICAMENTE LA CONTRIBUCIÓN DE H.-J. CHANG

Los autores que aceptaron comentar el artículo de H.-J. Chang (alrededor de quince) pertenecen a una corriente de pensamiento que puede ser vinculada a la familia institucionalista. Trabajan sobre el desarrollo, poseen nociones doctrinales diferentes dentro de esa misma familia y utilizan teorías y métodos muy diversos. La gran mayoría de los autores (cuyo nombre está citado entre paréntesis sin fecha) formulan críticas bastante duras (A) pero al mismo tiempo comparten con H.-J. Chang algunas posiciones (B).

2.1. Fuertes críticas...

Es bastante evidente que las críticas que se le hacen a H.-J. Chang dependen mucho de las posiciones doctrinales y metodológicas de los autores. Sin embargo, hay determinadas críticas que aparecen sistemáticamente.

La primera crítica que surge de manera bastante general hace referencia al desequilibrio que existe en las declaraciones de H.-J. Chang, que se concentran en las fallas de los mercados, olvidando las debilidades de la intervención estatal. Estas últimas siguen constituyendo un problema esencial en los países en desarrollo, sobre todo cuando se quieren implementar políticas voluntaristas desarrollistas (Boettke y Fink, 2011; Choi, 2011; de Jong, 2011; Keefer, 2011). Estos autores le reprochan a H.-J. Chang su defensa de la preeminencia de la política económica con respecto a la transformación de las instituciones, sin tomar en consideración cuál es la consecuencia que acarrea esta proposición cuando "el Estado no está sometido a exigencias", es decir, cuando su poder no está limitado por contra poderes. Esta situación acentuaría las posibilidades de que el Estado no sea ni benevolente, ni omnisciente, ni omnipotente, y actúe como un Estado improductivo, incluso destructivo, a través de sus élites depredadoras. Esta constatación se aproxima evidentemente a la tradicional agenda de la *Public choice*. El gobierno benevolente, necesario para poner en práctica políticas voluntaristas eficaces, sería una ficción en la mayor parte de los casos cuando se trata de países en desarrollo con regímenes políticos autoritarios, clientelistas, donde las reglas informales son más creíbles que las formales. Para esos autores, el desafío consiste entonces en encontrar soluciones a los principales problemas: la inseguridad de los ciudadanos (y no solamente la que se refiere a los derechos de propiedad), la ausencia de confianza interpersonal, la imposibilidad de coordinar esfuerzos para elegir colectivamente aquello que haga que el bienestar mejore. Cuando llega el momento de realizar un balance, los efectos del oportunismo en los regímenes clientelistas y rentistas son tan dramáticos en el sector público como en el sector privado (Keefer, 2011), y resulta entonces legítimo pedirle a H.-J. Chang que sea más preciso con respecto a cuáles son las condiciones que permiten que la falta de respeto a los derechos de propiedad favorezca el crecimiento. Del mismo modo, si las políticas económicas (intervencionistas e industrialistas) predominan sobre la transformación de las instituciones, ¿cómo es posible ponerlas en práctica en el contexto de un Estado frágil y/o rentista, en el cual los compromisos adquiridos por los hombres y mujeres de la política pocas veces son creíbles? La agenda de los nuevos institucionalistas apuntaba justamente a salir del estéril debate teórico

sobre las fallas del Estado versus las fallas del mercado, o de la regulación versus la libertad (la controversia histórica entre la *Public choice* y la economía del bienestar) proponiendo estudiar caso por caso, según el contexto, los méritos respectivos de diversas formas de coordinación, buscando aquellas que ofrezcan una mayor credibilidad en lo que respecta a los compromisos adquiridos (Keffer, 2011).

En lo que respecta a este primer punto, H.-J. Chang (2011b) se rehúsa a ser presentado como un "comunista que milita a favor de la planificación centralizada y el socialismo africano". Acepta que no ha recordado suficientemente que las causalidades instituciones/crecimiento funcionan en ambos sentidos, pero reprocha a la ortodoxia institucionalista el no haber aprendido la lección que deja la doble causalidad: la necesidad de una política industrial para el crecimiento. Por otra parte, no responde a un autor (Maseland) que señalaba que si bien Acemoglu (2001) había sobrevalorado la causalidad instituciones/crecimiento, en un artículo de 2005 estudiaba también la causalidad inversa y le otorgaba toda la importancia que merecía.

La segunda crítica a H.-J. Chang se refiere a la fragilidad de la teoría del cambio institucional. Limitarse a recordar el costo de las transiciones institucionales y criticar a los expertos extranjeros fatalistas o voluntaristas que están a favor de las *global standard institutions* no sería de ningún modo suficiente, en opinión de estos críticos, para analizar los procesos políticos internos y los conflictos entre los diversos grupos sociales. A H.-J. Chang le faltaría una política económica de los bloqueos que impiden el desarrollo ya que no puede existir una evolución de la política económica hacia la eficacia sin una transformación del juego político (Boettke y Fink, 2011; Dutt, 2011; Keefer, 2011), que corresponde a una transformación (en numerosos casos, incluso, a una revolución) institucional. Ruccio (2011), único autor que se reivindica marxista, explica que las instituciones importan: la prueba la constituye el rol que desempeñan las instituciones estadounidenses en la financiarización y por lo tanto en el desencadenamiento de la crisis actual. Finalmente, como la democratización que desea H.-J. Chang no es fácil de importar, tampoco lo son las *global standard institutions* (Choi, 2011). Sería posible agregar que su voluntarismo industrializante se enfrenta a las mismas fallas que tiene el voluntarismo de aquellos que están a favor de las *global standard institutions* o cualquier otro voluntarismo³: plantea la cuestión de las formas del compromiso que existe entre los grupos influyentes, formas que permiten que la política propuesta sea creíble ya que es duraderamente compatible con la estructura de poder existente⁴. Resta saber entonces qué es lo que desencadena las oportunidades de ruptura. Todos los que contribuyen a este tema afirman que los investigadores están evidentemente estancados respecto a esto, ya que no puede existir una teoría válida de los choques históricos o una teoría general de la transformación institucional (Keffer, 2011; Wallis, 2011). Sin embargo, H.-J. Chang subestimaría el progreso de los conocimientos acerca de las instituciones que la nueva economía institucionalista (NEI) ha permitido, así como sus reflexiones sobre la dependencia de la trayectoria (*path dependency*), el rol de las creencias y de las costumbres, las capacidades cognitivas limitadas, el aprendizaje a través de la experiencia, etc. (Clague, 2011; Maseland; Nugent, 2011; Shirley, 2011; Wallis, 2011). Choi rechaza la relación que H.-J. Chang propone entre política liberal y disminución del crecimiento en Corea, explicando que un exceso en el uso de la política de *stop and go*, el fin de la recuperación y las políticas industriales demasiado voluntaristas son los elementos que explicarían los contra-resultados⁵.

La tercera crítica, quizás la más virulenta y la más ampliamente compartida, apunta a la retórica de H.-J. Chang. El autor, de forma desleal (Maseland, 2011), un poco a la manera de los editorialistas (Shirley, 2011) o utilizando una forma de *puzzling digression* al usar únicamente los ejemplos que le convienen (Keefer, 2011), caricaturizaría a los así llamados defensores de las *global standard institutions* a través de críticas exageradas (Nugent, 2011). Su definición del discurso dominante es imprecisa (Wallis, 2011). En efecto, dentro de la expresión "ortodoxia institucionalista", H.-J. Chang mezcla autores que trabajan en el tema de las instituciones pero que están muy alejados (e incluso se oponen entre sí) en el aspecto teórico, empírico, metodológico y profesional (por ejemplo Acemoglu, Coase, Djankov, Kaufmann, La Porta, North), para crear de manera artificial (De Jong, 2011) un enemigo (un testaferrero según Shirley, 2011): las *global standard institutions* (término nuevo creado por H.-J. Chang). Por otro lado, se le reprocha que las críticas a North o a Coase no están actualizadas y que no toma en cuenta la fuerte oposición al neoclasicismo que éstos

³ F. Lordon (1995) criticaba en este sentido la "ilusión voluntarista". Esta crítica "pasa entonces por la demostración del carácter anecdótico o superficial de la política económica en relación a las fuerzas de la dinámica larga que dan forma a los aspectos esenciales de las trayectorias de crecimiento" (p. 199).

⁴ Khan (2011) y Qian (2003), en una lógica que podría resultar cercana a la de H.-J. Chang, brindan ejemplos en los cuales las rentas pueden tener -bajo ciertas condiciones políticas- efectos positivos. La primera condición reside en la capacidad de producir un orden social basado en un amplio compromiso entre los grupos sociales. El compromiso debería permitir el surgimiento de una clase de empresarios, que es necesaria para que sea posible el "despegue" de los países en desarrollo.

⁵ El enfoque de la escuela de la regulación sobre el agotamiento de un régimen de acumulación y sobre los juegos políticos que se ponen en movimiento frente a esta crisis permitiría evitar propuestas, carentes de realismo, de regresar a la edad de oro (las políticas proteccionistas de industrialización a través de la fácil sustitución de importaciones entre 1960 y 1975) y a la vez describir cuáles son las trayectorias posibles en el nuevo entorno nacional e internacional de un país, a partir de una encuesta nacional de diagnóstico.

defendieron a principios de los años 1990 en su *Nobel lecture* (Dutt, 2011), ni sus trabajos más recientes (por ejemplo North *et al.*, 2010 y su noción de orden de acceso limitado, o la economía cognitiva). Los autores exigen por lo tanto que H.-J. Chang sea más riguroso y que cite específicamente a los autores de cada una de esas afirmaciones, sin simplificarlas excesivamente, sin deformarlas, respetando el trabajo realizado y precisando su método de demostración (Shirley, 2011). Su ataque en contra de la macroeconomía puede justificarse en lo que respecta a los autores que pertenecen a la nueva economía comparativa (Djankov *et al.*, 2003), pero no en el caso de North y Coase (los referentes de la NEI). De la misma manera, su ataque a la teoría de la elección racional puede aplicarse a ciertos artículos de economía política de Acemoglu, pero no a Wallis (el cual evoca, como North, el ensamblaje de las elecciones individuales) ni a Williamson. Pero lo más importante es que los autores se sienten ofendidos porque presenta a la NEI como una corriente pro anglosajona y universalista, mientras que para ellos la NEI siempre fue comparatista (Clague, 2011), siempre afirmó que *a priori* no existe la superioridad de una forma institucional sobre otra (Brouwer, 2011; Nugent, 2011), y sostuvo que la importancia y la diferente aplicación (*enforcement*) de las reglas formales, alejadas de la tradición, impiden cualquier transferencia o copia de las reglas formales de un país a otro (Shirley, 2011). La mayoría de los autores se rehúsa por lo tanto a reducir el campo de los institucionalistas a La Porta y su defensa econométrica de la *Common law*, a Djankov y su estrategia liberal que apunta a favorecer las inversiones privadas, o a Kaufmann y su estrategia multidimensional de mejora de la gobernanza. Es importante recordar entonces que no todos los autores que trabajan sobre las instituciones o que las integran dentro de sus análisis forman parte de la familia institucionalista, la cual es, por otra parte, muy amplia y diversa (Chavance, 2006). Los autores recuerdan formalmente que para un institucionalista, la eficacia de un sistema sólo puede darse en función del lugar, del tiempo, de la sociedad, y del ensamblaje social, lo que excluye a La Porta, por ejemplo. Como la NEI nunca fue libertaria (libertad absoluta y principio de anarquía auto organizada), los ejemplos sobre el trabajo infantil o sobre los derechos de propiedad "están totalmente equivocados" (Brouwer, 2011)⁶. Privilegiar los acuerdos voluntarios siguiendo una filosofía liberal no tiene nada que ver con la apología del mercado libre llevada a cabo por los autores de la *Public Choice*, o según la ficción de la competencia pura y perfecta.

En mi opinión, H.-J. Chang comete en este aspecto el error de no disociar las instituciones y las políticas económicas, reuniendo a ambas bajo una etiqueta liberal. Es por eso que da la impresión de que las proposiciones de los liberales de antaño (Lucas, Krueger y el consenso de Washington) y los de hoy en día (los nuevos institucionalistas y el nuevo consenso de Washington) son de la misma índole⁷. Si observamos los seis componentes del indicador de gobernanza de Kaufmann⁸, sólo el cuarto, que hace referencia al "nivel satisfactorio" de reglamentación, contempla proposiciones económicas liberales. Los otros componentes, que se refieren a la democracia política o a la administración weberiana, no han sido criticados a mi entender en tanto objetivo normativo, sino por constituir una estrategia no creíble para mejorar a corto plazo los resultados. Jameson (2011) incluso piensa, por ejemplo, que la influencia del nuevo consenso (habla de *Washington contentious*) habría permitido poner a prueba en América latina una adaptación a la nueva división internacional del trabajo, basada nuevamente sobre las exportaciones de materias primas, al tiempo que se desarrollaban políticas sociales innovadoras (transferencias condicionadas y participación comunitaria). Sería entonces posible defender la primacía del derecho, la implementación de una administración weberiana, rechazar la privatización de una empresa pública, militar a favor de políticas industriales y proponer políticas monetarias activas⁹.

La cuarta crítica (Clague, 2011; Keefer, 2011) apunta a que H.-J. Chang no distingue a los investigadores y sus artículos académicos de la utilización simplificadora, y en ocasiones políticamente orientada, que las Instituciones financieras internacionales hacen de éstos en sus publicaciones destinadas a la divulgación y en sus discursos de estrategia política. Según esta crítica, H.-J. Chang atacaría más a las IFI y a su nuevo discurso que a los nuevos institucionalistas. La prueba, según Clague (2011), está en que nunca cita el

⁶ Por otro lado, es evidente que la teoría neoclásica del capital humano permitiría justificar perfectamente el rechazo hacia el trabajo infantil.

⁷ El apoyo de los Chicago boys a las dictaduras latinoamericanas que implementaron políticas de liberalización económica, o la defensa por parte de Krueger (1993) de un gobierno de tecnócratas aislados de la presión corporativa, señalan diferencias con la NEI (e incluso con Acemoglu y La Porta) que me parece fundamentales teóricas y operativamente hablando. Por lo tanto, liberalismo económico y autoritarismo político han coexistido.

⁸ (i) el nivel de las libertades civiles y de funcionamiento de las instituciones políticas; (ii) el nivel de estabilidad y de violencia; (iii) la efectividad de las decisiones políticas puestas en práctica, es decir, la calidad de la oferta de bienes y servicios públicos, que requiere que existan funcionarios independientes y competentes; (iv) el peso apropiado de las reglamentaciones, es decir, la libertad de funcionamiento de los mercados y la ausencia de trabas como el control de precios o el proteccionismo; (v) el Estado de derecho, es decir, la protección de los derechos de propiedad y de los contratos, al igual que la independencia y la imparcialidad de la justicia; y, por último, (vi) el control de la corrupción.

⁹ Dos autores que no son citados por H.-J. Chang han contribuido a este tipo de propuestas donde se mezclan, sin oponerse, las reformas institucionales y los cambios de política económica. Rodrik (2010) propone adaptar las políticas preconizadas al diagnóstico que debe realizarse país por país, y concentrarse sobre los bloqueos fundamentales al crecimiento. Khan (2011) articula las políticas productivas y los cambios institucionales.

Handbook de referencia de la NEI (Ménard y Shirley, 2008). El discurso del Banco Mundial no sería exactamente el mismo que el de la NEI (De Jong, 2011); sería simplista, sin matices, sin sutilezas, y las IFI sólo escucharían a los investigadores si éstos legitiman su posición (Wallis, 2011). Sin embargo, aunque Kaufmann (por ejemplo 2005), el responsable de la gobernanza en el Banco Mundial, siempre sostuvo que las instituciones pueden evolucionar rápidamente y sin grandes costos, O. Williamson y North siempre dijeron lo contrario (De Jong, 2011; Dutt, 2011; Nugent, 2011). Sobre este punto, creo que H.-J. Chang (2011b) reconoce su error y precisa que su crítica "sólo se refiere a la divulgación de los profesionales y que entre los artículos académicos de los mismos y la utilización que las IFI hace de ellos se desarrolla un fenómeno de *lost in translation*". Según él, entonces, sólo bastaría que los autores fueran más precavidos y responsables en cuanto a la utilización de sus trabajos por parte de los organismos públicos o internacionales.

La quinta crítica señala la falta de coherencia de H.-J. Chang, que ataca fuertemente a Coase, pero preserva a Ostrom sin explicar por qué (Brouwer, 2011; Keefer, 2011). Chang atribuye a la NEI una metodología basada en la teoría de las elecciones racionales y en el *homo economicus* cuando, justamente, la NEI se construyó sobre una crítica de esos dos puntos (Shirley, 2011). Al hacerlo, confunde individualismo metodológico y elección racional¹⁰. Finalmente, en su crítica a la ortodoxia institucionalista, H.-J. Chang utiliza abundantemente los conceptos de la economía neoclásica del bienestar y, por lo tanto, las nociones de eficiencia distributiva y de optimalidad, sin precisar la significación que les asigna (Brouwer, 2011). Esta falta de coherencia se explica ante todo por la elección doctrinal a favor de un nuevo intervencionismo que hace H.-J. Chang, la cual, al acercarlo fuertemente a la economía neoclásica del bienestar, esencialmente universalista, lo alejaría por lo tanto de la familia institucionalista.

2.2. ... pero numerosos puntos de acuerdo

La mayoría de los comentaristas simpatiza con el enfoque institucionalista y desaprueba ante todo la forma de crítica de H.-J. Chang, compartiendo con él numerosas críticas a la producción oficial institucionalista de las IFI.

El primer punto de convergencia es que no existe para ellos una superioridad del modelo anglosajón sobre los demás (el error de Djankov y La Porta)¹¹ y que es imposible y contraproducente querer copiar un modelo (por ejemplo la *Common Law*). Ningún autor sostiene las *global standard institutions* tal como han sido presentadas por H.-J. Chang. Es por ello que pienso que la idea de que las *global standard institutions* no son ni indispensables ni suficientes para el crecimiento es compartida por todos ellos¹². Los efectos positivos que ejerce un sistema institucional sobre el desarrollo son una función del ensamblaje histórico (De Jong, 2011), del período, del lugar, de la sociedad, del punto de partida (Keefer, 2011; Shirley, 2011). Es por eso que los últimos candidatos en alcanzar el momento del despegue padecen exigencias muy diferentes de aquellas que experimentaron los países que emergieron en los años 1960 (Brasil), 1980 (Corea), 1990 (China) o, de forma aún más evidente, de las de los países de la revolución industrial del siglo XIX. También hay consenso en la búsqueda de los factores favorables a la creación o al fortalecimiento de la democratización. Finalmente, y luego de debatir el tema, nadie niega la importancia de analizar la génesis, el auge y la desaparición de las formas institucionales, y todos los autores están de acuerdo en atribuir efectos importantes a las políticas económicas.

El segundo punto de convergencia es que ningún autor sostiene la posición del Banco Mundial, presentada y producida por Kaufmann, sobre el bajo costo y la rapidez de la transición institucional. Así, Keefer (2011) piensa que el Banco Mundial se ha focalizado demasiado en la lucha contra la corrupción, y que lo ha hecho de una manera puramente técnica. Todos afirman que la transformación es difícil, que resulta engorroso comprenderla, y que son numerosos los resultados paradójicos. Es imposible saber, por último, si la reducción de una distorsión en un sector o en una institución mejorará la situación general, ya que el efecto es resultado de la acción de las otras instituciones, de las reacciones de las mismas y del punto de partida: se trata de la famosa complementariedad institucional (Aoki, 2001). En todo caso es necesario darle a la historia larga toda la importancia que se merece (Maseland, 2011).

El tercer punto de convergencia es que se ha abusado de los resultados macro econométricos y de los indicadores de la calidad institucional. Estos últimos están contruidos en base a una definición muy

¹⁰ Los trabajos de Simon sobre la racionalidad limitada se basan en el individualismo metodológico, no en las elecciones racionales en el sentido de la teoría estándar (racionalidad optimizadora), y constituyen el origen conceptual de la NEI (aún cuando es llamativo que solamente algunos aspectos de la racionalidad limitada, interpretativa y procedimental de Simon son retenidos por esta escuela).

¹¹ Du Marais (2006), cercano a la NEI en Francia, ha criticado fuertemente *Doing Business*.

¹² Aunque la democracia no es indispensable para que el crecimiento se produzca (cf. las dictaduras china, brasileña o coreana), su relación con el desarrollo es más compleja (cf. India). Con respecto al segundo punto, la demostración histórica es difícil ya que ningún país en desarrollo (mucho menos cuando se trata de Estados frágiles) posee *global standard institutions*.

particular de las instituciones y de los conceptos, en la cual se esconde la dimensión más normativa, más *mainstream* y más anglosajona de la agenda. Por otra parte, esta utilización política y selectiva de la econometría ya ha sido ampliamente debatida desde hace más de quince años¹³. A partir del momento en que las instituciones y la transformación de las mismas son analizadas de manera endógena, las causas y las consecuencias aparecen de manera simultánea, y los fenómenos políticos, económicos y sociales son inseparables (Wallis, 2011). Es por eso que los indicadores que se refieren a las instituciones y a la utilización de las mismas, son muy problemáticos. Al fin y al cabo, después de debatir el tema, todos los autores piensan que la relación entre los cambios institucionales y el fortalecimiento del crecimiento se desarrolla en ambos sentidos. La búsqueda de una causalidad entre la transformación institucional y los resultados está condenada a fracasar y no resulta tampoco de mucho interés.

Sin embargo, en este número del *Journal of Institutional Economics* coexisten varias actitudes con respecto a la econometría ¹⁴. La más optimista afirma que se han registrado progresos, y que todavía habrán más mejoras (Clague, 2011) o que la micro econometría, de la cual H.-J. Chang no habla, brinda una forma de prueba sólida y adaptada al tema de las evoluciones institucionales (Kimenyi, 2011; Nugent, 2011). De manera más general, algunos piensan (de Jong, 2011; Keefer, 2011; Ros, 2011) que la macro econometría brinda una imagen poco elaborada pero que puede llegar a ser interesante, especialmente porque la completan datos de otra índole (históricos, narrativos, estudios de casos...). Por último, para otros autores más radicales no hay esperanza de progreso, por razones teóricas (Wallis, 2011) y técnicas (Ros, 2011, acerca de los problemas de no-linealidad y de inseparabilidad, etc.).

CONCLUSIÓN: LAS REGLAS DEL DEBATE

El redescubrimiento del rol esencial de las instituciones por parte de los economistas, incluso por los neoclásicos, es un hecho muy positivo e incluso alentador, tanto para la corriente de la escuela de la regulación como para el conjunto de los enfoques institucionalistas. La construcción institucional de este nuevo consenso impone un diálogo sin exclusiones doctrinales. El número especial del *Journal of Institutional Economics* demuestra perfectamente por qué los heterodoxos no ganarían nada adoptando posturas doctrinales o clivajes que las trunquen y carguen las tintas. El diálogo instaurado permite, al tiempo que se respetan las diversidades, clarificar los puntos de convergencia y de divergencia que a menudo indican, ante todo, cuestionamientos diferentes, y métodos o terrenos distintos. La NEI no trabaja sobre la producción, el sector asalariado, los regímenes monetarios y siempre ha sido relativamente *market friendly*. Pero este término no implica forzosamente un liberalismo económico. El resultado del debate organizado por el *Journal of Institutional Economics* permite aprehender mejor la cuestión del liberalismo económico y /o político de la NEI y, sobre todo, diferenciar los análisis de los investigadores de la retórica de las IFI.

La interdependencia (finalmente ampliamente aceptada) entre los cambios de las políticas económicas y las transformaciones institucionales plantea entonces a los economistas que buscan proposiciones normativas, a la vez operativas y creíbles, un problema de *timing* y de organización de ese rompecabezas enormemente complejo. En efecto, implica: (i) una grilla de lectura teórica; (ii) encuestas de diagnóstico en cada país y métodos de evaluación de los resultados de las experiencias llevadas a cabo. Se trata, sin ninguna duda, de llevar a cabo un amplio proyecto...

BIBLIOGRAFÍA

- Acemoglu D., Johnson S., Robinson J. A. (2001), "The Colonial Origins of Comparative Development", *American Economic Review*, vol. 91, n^o 5, p. 1369-1401.
- Acemoglu D., Johnson S., Robinson J. (2005), "Institutions as the Fundamental Cause of Long-Run Growth", in P. Aghion et S. Durlauf (eds), *Handbook of Economic Growth*, Amsterdam, North Holland, p. 385-472.
- Agence Française de Développement (2011), *Measure for measure*, Actes de la 8^e Conférence AFD/EUDN, serie Conferencias y Seminarios.
- Aoki M. (2001, traducción 2006), *Fondements d'une analyse institutionnelle comparée*, París, Albin Michel.
- Banerjee A., Deaton A., Lustig N., Rogoff K. (2006), *An Evaluation of World Bank Research, 1998-2005*, Washington, D.C., Banco Mundial.

¹³ Por ejemplo, Banerjee *et al.* (2006) para la *mainstream*; Agence française de Développement (2011); Gabas *et al.* (2013).

¹⁴ Sobre la utilización positivista de la econometría, ver Cartier-Bresson (2013).

- Boettke P., Fink A. (2011), "Institutions first", *Journal of Institutional Economics*, vol. 7, n^o 4, p. 499-504.
- Brouwer M. (2011), "Of markets and men: comments on Chang", *Journal of Institutional Economics*, vol. 7, n^o 4, p. 505-509.
- Boyer R. (1986), *La théorie de la régulation : une analyse critique*, Paris, La Découverte.
- Boyer R. et Saillard Y. (1995), *Théorie de la régulation, l'état des savoirs*, Paris, La Découverte.
- Cartier-Bresson J. (2008), *Économie politique de la corruption et de la gouvernance*, Paris, l'Harmattan.
- Cartier-Bresson J. (2010), « Les mécanismes de construction de l'agenda de la gouvernance », *Mondes en Développement*, n^o 152, p. 111-127.
- Cartier-Bresson J. (à paraître juin 2013), « Le pouvoir du positivisme et ses limites: micro et macro économétries actuelles du développement », *Les Cahiers du CEMOTEV*, www.cemotev.fr.
- Chang H.-J. (2011a) "Institutions and Economic Development: theory, policy and history", *Journal of Institutional Economics*, vol. 7, n^o 4, p. 473-498.
- Chang H.-J. (2011b), "Reply to the comments on 'Institutions and Economic Development: theory, policy and history' ", *Journal of Institutional Economics*, vol. 7, n^o 4, p. 595-613.
- Chavance B. (2006), *L'économie institutionnelle*, Paris La Découverte.
- Choi Y.-B. (2011), "Can an unwilling horse be made drink?" *Journal of Institutional Economics*, vol. 7, n^o 4, p. 511-516.
- Clague C. (2011), "Look how fare we have come", *Journal of Institutional Economics*, vol. 7, n^o 4, p. 517-522.
- De Jong E. (2011), "Culture, institutions and economic growth", *Journal of Institutional Economics*, vol. 7, n^o 4, p. 523-527.
- Djankov S., La Porta R., Lopez-de-Silanes F., Shleifer A. (2002), "The Regulation of Entry", *Quarterly Journal of Economics*, vol. 117, p. 1-37.
- Djankov S., Glaeser E. L., La Porta R., Lopez-de-Silanes F., Shleifer A. (2003), "The New Comparative Economics", *Journal of Comparative Economics*, vol. 31, p. 595-619.
- Dutt A. K. (2011), "Institutional change and economic development: concepts, theory and political economy", *Journal of Institutional Economics*, vol. 7, n^o 4, p. 529-534.
- Gabas J.-J., Ribier V., Vernières M. (2013), « La mesure du développement : comment science et politique se conjuguent », *Revue Tiers Monde*, n^o213, p. 7-22.
- Jameson K. P. (2011), "Institutions and development: what a difference geography and time make!", *Journal of Institutional Economics*, vol. 7, n^o 4, p. 535-541.
- Kaufmann D., Kraay A., Zoido P. (1999), "Governance matters", *World Bank Policy Research Working Paper*, n^o 2196.
- Kaufmann D. (2005), "Myths and realities of governance and corruption", in The World Economic Forum, *Global Competitiveness Report*, 2005-2006, p. 81-98.
- Keefer P. (2011) "Institutions really don't matter for development? A response to Chang", *Journal of Institutional Economics*, vol. 7, n^o 4, p. 543-547.
- Khan M. (2011), "Political Settlements and the Governance of Growth-Enhancing Institutions", *Working Paper* para el seminario del CEPN.
- Kimenyi M. S. (2011), "Institutions and development: the primacy of microanalysis", *Journal of Institutional Economics*, vol. 7, n^o 4, p. 549-553.
- Krueger A. (1993), *Political Economy of Policy Reform in Developing Countries*, Cambridge (Mass.)/London, MIT Press.
- La Porta R., Lopez-de-Silanes F., Shleifer A. (2008), "The economic consequences of legal origins", *Journal of Economic Literature*, vol. 46, n^o 2, p. 285-332.
- Lordon F. (1995), *Théorie de la régulation et politique économique*, in R. Boyer et Y. Saillard, *Théorie de la régulation, l'état des savoirs*, Paris, La Découverte, p. 198-206.
- Lordon F. (1997), *Les quadratures de la politique économique*, Paris, Albin Michel.
- Maseland R. (2011), "How to make institutional economics better", *Journal of Institutional Economics*, vol. 7, n^o 4,

p. 555-559.

Ménard C., Shirley M. M. (2008), *Handbook of New Institutional Economics*, Springer-Verlag.

North D. (2005), *Understanding the Process of Economic Change*, Princeton, Princeton University Press.

North D., Wallis J, Weingas B. (2010), *Violence et ordres sociaux*, Paris, Gallimard.

Nugent J. B. (2011), “Institutions and development: generalizations that endanger progress”, *Journal of Institutional Economics*, vol. 7, n^o 4, p. 561-565.

Qian Y. (2003), “How reform worked in China”, in D. Rodrik, *In search of prosperity*, Princeton, Princeton University Press.

Rodrik D. (2006), “Goodbye Washington Consensus, Hello Washington Confusion?”, *Journal of Economic Literature*, vol. 44, n^o 4, p. 973-987.

Rodrik D. (2010), “Diagnostics before Prescription”, *Journal of Economic Perspectives*, vol. 24, n^o 3, p. 33-44.

Ros J. (2011), “Institutions and growth: the times-series and cross-section evidence”, *Journal of Institutional Economics*, vol. 7, n^o 4, p. 567-570.

Ruccio D. F. (2011), “Development, institutions and class”, *Journal of Institutional Economic*, vol. 7, n^o 4, p. 571-576.

Shirley M. M. (2011), “What should be the standards for scholarly criticism?”, *Journal of Institutional Economics*, vol. 7, n^o 4, p. 577-581.

Wallis J. J. (2011), “Desconstructing the dominant discourse: Chang on institutions and development”, *Journal of Institutional Economics*, vol. 7, n^o 4, p. 589-593.

Noticias de la regulación N° 66 2013

Publicación del Programa de Trabajo y Empleo Urbano, línea de investigación Macroeconomía, crecimiento y políticas sociales del [Centro de Estudios e Investigaciones Laborales](#) (CEIL) CONICET, con una selección y traducción de trabajos de la [Revue de la Régulation](#) y otras fuentes, de aparición bimestral.

Dirección de la publicación : Julio Neffa / **Equipo editorial** : Irene Brousse y Gracela Torrecillas / **Traducción**: Patricia Brousse. Artículo original : Jean Cartier-Bresson, “Institutions and economic development: theory, policy and history”, *Journal of Institutional Economics*, vol. 7, no 4, décembre 2011. Note de lecture sur l'article de Ha-Joon Chang et sur les articles de commentaires figurant dans ce dossier, *Revue de la régulation* [En línea], 13 | 1er semestre / primavera 2013, puesto en línea el 26 de abril 2012, URL : <http://regulation.revues.org/10153>

CEIL CONICET Saavedra 15 PB C1083ACA Buenos Aires Argentina e-mail : publicaciones@ceil-conicet.gov.ar