

Ha-Joon CHANG

Kicking Away the Ladder. Development Strategy in Historical Perspective

London, Anthem Press, 2002, 176 pp.

La excelencia de este libro es pareja a su heterodoxia en el campo de la Teoría Económica, surgida de sus incursiones en el campo de la Historia Económica. Para decirlo rápidamente, éste es un libro de Historia Económica escrito por un economista del desarrollo que considera que el estudio del pasado es una fuente imprescindible para la teoría y la política económica. Quiero destacar de este libro de Chang cuatro aspectos: 1) su valentía y competencia; 2) su propuesta metodológica; 3) sus aportaciones, y, 4) sus prescripciones para la política de desarrollo.

En primer lugar, es un libro valiente porque arremete, sin complejos de ningún tipo, contra las recomendaciones del denominado *International Development Policy Establishment* (IDPE), también conocido por el *Washington Consensus* (es decir, FMI, BM, OMC y los países desarrollados), y contra las recetas neoliberales, prácticamente impuestas a los países en vías de desarrollo en los tiempos recientes. La competencia de Chang está fuera de toda duda: por un lado, conoce a la perfección las recetas convencionales, pues ha trabajado en los principales organismos internacionales (entre ellos el BM); por otro, Chang tiene una notable reputación académica (Universidad de Cambridge) y ha publicado libros excelentes (*The Political Economy of Industrial Policy; The Role of the State in Economic Change; Joseph Stiglitz and the World Bank: The Rebel Within*).

En segundo lugar, frente al deductivismo predominante en la ortodoxia económica, Chang reivindica algo tan simple —y común entre los historiadores económicos— como es el inductivismo, que permite extraer lecciones de la Historia. Chang empieza su libro mirando al siglo XIX, para plantear de nuevo la “controversia del método”. La tradición deductivista, clásica y neoclásica, ha sido la vencedora indiscutible de esa batalla. Pues bien, Chang recupera de manera convincente el método inductivista de la Escuela Histórica Alemana, de la vieja y de la nueva, sin ningún rubor y con mucho acierto. Y empieza reivindicando nada menos que al denostado List y su enfoque histórico de la Economía, que implica la búsqueda de patrones históricos persistentes, la construcción de teorías para explicarlos y la aplicación de esas teorías a la resolución de los problemas contemporáneos, teniendo en cuenta, naturalmente, las circunstancias tecnológicas, institucionales y políticas. También reivindica Chang, como veremos, su estrategia de protección a la industria naciente, pero recordando que List no fue el inventor de la misma. Este enfoque histórico de la Economía nunca se perdió del todo, pues su llama fue mantenida por los institucionalistas americanos, los padres de la economía del desarrollo (Lewis, Kuznets, Rostow, Hirshman) y los historiadores económicos, como Gerschenkron o Kindleberger; ni siquiera dentro del mundo neoclásico se perdió del todo esta perspectiva histórica, como muestran los casos de Marshall o, más tarde, de Ranis. No obstante, durante las dos últimas décadas, incluso la Economía del Desarrollo y la Historia Económica

han estado dominadas por la corriente dominante de la escuela neoclásica, que rechaza categóricamente el razonamiento inductivo. Esto ha tenido como resultado que las discusiones sobre el desarrollo económico hayan sido “peculiarmente ahistóricas”. Frente a los abundantes y elegantes modelos teóricos, en las recientes discusiones sobre la literatura del desarrollo brilla por su ausencia cualquier referencia a las experiencias históricas de los países actualmente desarrollados (*Now-Developed Countries: NDCs*). Chang se propone explotar esta mina, para discutir sobre un problema actual con la ayuda de la Historia. Es decir, que el objetivo del libro es reafirmar la utilidad del enfoque histórico, aplicándolo a la crítica del discurso dominante en la academia y los organismos internacionales, resumido en las “buenas políticas” y el “buen gobierno”, aconsejados (impuestos) a los países atrasados. Los países ya desarrollados aconsejan a los que se están industrializando: haced lo que “decimos”, pero no se os ocurra poner en práctica lo que “hicimos”. La idea central de Chang es, precisamente, analizar esta aparente contradicción entre “el dicho y el hecho”; es decir, estudiar lo que hicieron los países actualmente desarrollados para salir del atraso y, también, cómo reaccionaron cuando consiguieron alcanzar la frontera tecnológica, que fue predicar a los demás países lo contrario de lo que habían hecho. En efecto, Chang estudia las políticas aplicadas por los NDCs en el período en que se estaban industrializando (básicamente el siglo XIX de los historiadores económicos; es decir, 1815-1914), aunque, cuando es preciso, sobrepasa esos límites, sobre todo para estudiar la primera industrialización en Inglaterra y la desarrollada en el siglo XX por los NICs asiáticos o el notable crecimiento de la “edad de oro del capitalismo”, entre el final de la II Guerra Mundial y la crisis de los años 1970. La muestra de países utilizada por Chang no se limita a los tres o cuatro países de siempre (Inglaterra, Estados Unidos, Francia), sino que incluye bastantes casos, entre ellos España y Portugal. El esfuerzo de recopilación de información histórica de Chang es encomiable, y sus fuentes son los mejores trabajos de Historia Económica de las dos últimas décadas (las notas y bibliografía son realmente apabullantes), así como las ideas y los textos de los economistas del pasado. Chang procesa una ingente información, compactándola y reuniéndola en proposiciones consistentes.

En tercer lugar, las aportaciones del libro serán, sin duda, impactantes para la mayor parte de los economistas, pero no para los historiadores económicos, pues el mérito de Chang es realizar un concienzudo y sistemático tratamiento de la información histórica para extraer lecciones para el presente. El libro de Chang tiene dos capítulos centrales: en uno, analiza las políticas industriales, comerciales y tecnológicas y, en el otro, las instituciones. En estos dos capítulos, Chang muestra que las recomendaciones de política económica de los organismos internacionales (y, por lo tanto, de los NDCs) están plagadas de mitos, que la información histórica pone en cuestión. Algunos economistas se asombrarán al leer que: 1) los NDCs nunca apoyaron el libre comercio mientras se estaban industrializando; al contrario, utilizaron políticas de sustitución de importaciones; 2) Gran Bretaña y Estados Unidos sólo se convirtieron en partidarios del libre comercio y del no intervencionismo después de que alcanzasen el liderazgo mundial; 3) los Estados Unidos

fueron realmente el bastión del proteccionismo moderno durante el siglo XIX; 4) en esa centuria, Francia fue menos dirigista y proteccionista que la “liberal” Inglaterra; 5) a pesar de la fama de país proteccionista, Alemania hizo un uso limitado de los aranceles; sus políticas industrialistas se basaron en otros instrumentos; 6) Suecia no fue siempre una “pequeña economía abierta”; al contrario, en el siglo XIX fue muy proteccionista e intervencionista; 7) el proteccionismo en Japón fue limitado por los “tratados desiguales”, firmados a mediados del siglo XIX; 8) cuando los países proteccionistas alcanzaron la industrialización, trataron de poner trabas a las economías todavía sin industrializar; es decir, las políticas aplicadas cambiaron con el desarrollo económico.

Esta última y aparente paradoja resume la principal aportación de Chang en este sentido: los NDCs cambiaron sus actitudes hacia la política económica según su posición competitiva internacional; en parte, debido a su intención de “quitar la escalera” que les había servido para industrializarse, para que los demás países no pudieran trepar por ella, pero también, en parte, debido a la inclinación de los economistas a reinterpretar el pasado desde el presente. En efecto, Chang argumenta, con pruebas históricas convincentes, que mientras se encontraban en posiciones retrasadas, entre otras estrategias, los NDCs protegieron sus industrias nacientes, birlaron trabajadores especializados e importaron de contrabando máquinas de los países más desarrollados, practicaron el espionaje industrial y violaron sin ningún miramiento las patentes y marcas registradas en otros países. Sin embargo, una vez que entraron en el club de las naciones más avanzadas, aquellos mismos países comenzaron a predicar el librecambio, prevenir la salida de trabajadores especializados y de maquinaria, y a proteger sus patentes y marcas. Algunos países —en particular, Alemania y Estados Unidos— consideraron hipócrita la postura de la nueva Inglaterra librecambista, dado que durante el siglo XVIII había usado una intensa política de protección a la industria naciente. De ahí, el surgimiento de corrientes contrarias en Estados Unidos y Alemania; de hecho, esta postura fue definida por List como una política de “quitar la escalera” por la que Inglaterra había llegado a la industrialización, para evitar que otros países subiesen por ella. Chang sostiene que el mismo sentimiento podría ser expresado, hoy en día, cuando los norteamericanos —que fueron quienes más intensamente practicaron la promoción de la industria naciente en el siglo XIX— predicar las virtudes del librecambio, o cuando los suizos piden una fuerte protección de los derechos de propiedad intelectual en los mercados internacionales, cuando ellos fueron uno de los últimos países europeos en establecer una ley de patentes, estrategia que explica su desarrollo económico. Por otro lado, Chang también combate la extendida idea de que la protección de la industria naciente se basó sólo en los aranceles. Sostiene que el hecho de que casi todos los NDCs protegieran la industria naciente no significa que esas políticas tuvieran siempre éxito. Éste dependió de los tipos de medidas adoptadas; tan importantes como la protección arancelaria fueron los subsidios a la exportación, el reembolso de los aranceles de los *inputs* incorporados en exportaciones, la concesión de derechos monopólicos, la legalización de los acuerdos de cárteles, los pedidos directos del Estado, la planificación de la inversión y del empleo, los apoyos a la I+D privada y pública, y la creación

de instituciones que canalizaron la cooperación del sector público con el privado. Ahora bien, la combinación de estas políticas fue muy diversa según los países, revelando que no hay una receta única que sirva para todos los países actualmente en desarrollo. Lo más interesante de este libro son las comparaciones de estas políticas, practicadas por los NDCs en el siglo XIX, con lo que hacen ahora los países en vías de desarrollo. Los cálculos de Chang —que utiliza las cifras de Maddison— muestran que, considerando el mayor diferencial de productividad actual, los países subdesarrollados son menos proteccionistas de lo que lo fueron los NDCs cuando se estaban industrializando, que contaban además con la protección adicional de los costes del transporte, muy inferiores en la actualidad. Por lo tanto, las críticas de los organismos internacionales a los países que no siguen al pie de la letra su doctrina liberal, no están justificadas por la experiencia histórica.

Junto al librecambio, la otra receta neoliberal para los países atrasados es la rápida implantación de las “buenas instituciones” y el “buen gobierno”, vigentes en la actualidad en los NDCs. Aquí, Chang realiza otro ejercicio histórico impecable, estudiando el tipo de instituciones que tenían los NDCs cuando se estaban industrializando. Los resultados vuelven a ser demoledores: incluso en fecha tan tardía como 1913, los países que entonces se estaban desarrollando tenían unas instituciones muy deficientes, si se las compara con las que tienen hoy en día los países atrasados: el sufragio universal era todavía una novedad; las urnas secretas acababan de introducirse en algunos países; la modernización de la burocracia había progresado sólo en ciertos países, como Alemania, pero el sistema de las cesantías y la corrupción política (el sistema partidista o de patronazgo, caciquismo diríamos aquí) estaba todavía muy generalizado; el gobierno corporativo de las empresas estaba en mantillas y las leyes sobre la competencia no existían, salvo en Estados Unidos; los sistemas bancarios estaban muy atrasados, no había bancos centrales que mereciesen tal nombre; el impuesto sobre la renta era una excepción y estaban surgiendo los primeros seguros sociales. Chang demuestra que muchas de estas instituciones son más la consecuencia que la causa de la industrialización, y que fueron necesarias varias décadas, cuando no varios siglos, para que tales instituciones se asentaran definitivamente, como ocurrió con la democracia, la burocracia profesionalizada, la responsabilidad limitada o el banco central; asimismo, se tardó mucho tiempo en lograr que estas instituciones pudieran trasplantarse a los países imitadores (más tiempo, desde luego, que las políticas industriales). Pues bien, aunque esas instituciones exigieron décadas o generaciones para desarrollarse en los NDCs, ahora éstos exigen a los países en desarrollo que las adopten “inmediatamente”, o como mucho en plazos muy cortos. Estas recomendaciones tampoco cuadran con la experiencia histórica de los países ya desarrollados. No obstante, al contrario que en el caso del librecambio y la política industrial, Chang sostiene que las buenas instituciones sí son beneficiosas para los países atrasados, siempre que se les dé tiempo para establecer la forma más conveniente a cada país.

En cuarto lugar, Chang extrae las lecciones de la Historia para el presente, que básicamente consisten en descartar las imposiciones del Consenso de Washington y en aconsejar que se permita a los países en desarrollo la misma flexibilidad que tuvieron los

NDCs para aplicar sus propias políticas industriales y para adoptar las prácticas del “buen gobierno”. Chang piensa que las circunstancias históricas no han cambiado tan radicalmente como para que aquellas prácticas de política económica y de sistema institucional ya no sean válidas, ni eficaces, para promover el crecimiento económico en la actualidad. De hecho, con estadísticas en la mano, demuestra que los países en vías de desarrollo crecieron más en el período 1960-1980 (cuando pudieron aplicar las “malas políticas” seguidas previamente por los NDCs), que en el período de 1980-1999 (cuando tuvieron que aplicar las “buenas políticas” recomendadas por los organismos internacionales). Finaliza Chang preguntándose si el hecho de que los NDCs recomienden políticas e instituciones que ellos no siguieron para industrializarse se debe, sencillamente, a la ignorancia de su propia historia o, por el contrario, a una política deliberada de “retirar la escalera”, para evitar que los países atrasados se industrialicen siguiendo su ejemplo histórico. Reconoce que algunos economistas pueden estar “mal informados” sobre la historia de su país, pero piensa que, fundamentalmente, se trata de estrategias deliberadas de negar a los países atrasados la posibilidad de que se conviertan en futuros competidores; es decir, se repite la política practicada por Inglaterra en el siglo XIX y por Estados Unidos en el siglo XX. En definitiva, Chang propone que se permita a los países en vías de desarrollo, si así lo deciden, practicar las mismas *bad policies* que utilizaron los NDCs prácticamente hasta después de la II Guerra Mundial, y que se les permita también una mayor flexibilidad para actualizar y modernizar sus instituciones. Esto posibilitaría que se desarrollasen, como sucedió con Inglaterra, Estados Unidos, Japón o Alemania en su momento, lo que, de paso, beneficiará a los NDCs, pues se incrementaría el comercio mundial. Chang es consciente de los problemas que tienen estas recomendaciones para ser llevadas a la práctica, pues la Historia también le enseña que estas decisiones se toman más en función de los intereses de los países más poderosos que de la racionalidad económica internacional y de las necesidades de los países atrasados.

En fin, esta reseña es un apagado reflejo del excelente contenido de este libro, que tiene una corta extensión (141 páginas de texto, y 35 páginas de referencias; además, tiene un índice muy útil). Es un libro que hará pensar, pues se sale de los trillados caminos de la ortodoxia, a los economistas que lo lean, y que hará las delicias de los historiadores económicos, que verán como desde ciertas corrientes de la Economía se intenta rehabilitar su disciplina. Chang ha visto en la Historia Económica un filón de lecciones para la Teoría del Desarrollo Económico. Algunos historiadores económicos podrán utilizar este libro para la docencia y para consolidar la idea de la utilidad de la Historia Económica para la formación de los economistas y para el desarrollo de la Teoría Económica. Este libro permitirá, también, replantear la interpretación de la industrialización de muchos países, entre ellos España, pues nos muestra que el desarrollo económico depende de muchas variables, de tipo histórico, tecnológico, económico e institucional.

Francisco Comín Comín
Universidad de Alcalá de Henares