

## De la historia del mundo desarrollado, la verdadera lección para los países subdesarrollados es: la libertad de elegir<sup>1</sup>.

Ha-Joon Chang<sup>2</sup>

### Resumen ejecutivo

- En las últimas dos décadas o más, los países subdesarrollados han estado bajo la gran presión de los países desarrollados y del control de las instituciones internacionales –tales como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, la Organización Mundial de Comercio- para que adopten un conjunto de ‘buenas políticas’, especialmente de libre comercio, y de ‘buenas instituciones’ así como leyes estrictas de patentes, con el fin de alentar el desarrollo de sus economías.
- El hecho histórico es que, los hoy países desarrollados no se desarrollaron sobre la base de políticas e instituciones que ahora ellos recomiendan, o incluso forzan a adoptar a los países subdesarrollados.
- Virtualmente todos los hoy países desarrollados usaron aranceles de protección y subsidios para desarrollar sus industrias, y en las primeras etapas de su desarrollo, incluso no tuvieron tales ‘básicas’ instituciones como democracia, bancos centrales, leyes de patentes, o servicios civiles profesionales.
- Dado que la adopción de tales ‘buenas políticas’ y ‘buenas instituciones’ ha fallado para generar el prometido acelere del desarrollo económico, y que en algunos casos incluso han conducido al colapso económico y social, se requiere repensar radicalmente la ortodoxia del desarrollo.
- Sobre todo, las condiciones anexas a la asistencia financiera bilateral y multilateral hacia los países subdesarrollados deben cambiar radicalmente, reconociendo que la receta ortodoxa no funciona y que no debe ser la simple receta de las ‘mejores prácticas’ políticas la que deben usar todos.
- Segundo, las reglas de la OMC deben ser rescritas de manera que los países subdesarrollados puedan usar más activamente aranceles y subsidios para desarrollo industrial.
- Tercero, deben mejorarse las instituciones, pero esto no debe ser equiparado a la imposición del conjunto actual – o incluso de las pasadas- instituciones anglo-americanas en todos los países; ni deben pretender precipitarse, toda vez que el desarrollo institucional es un proceso largo y costosos.

---

<sup>1</sup> Traducción libre del original en inglés (<http://www.historyandpolicy.org>) por A.V.C. Agradecemos al Dr. Ha-Joon Chang el permitir la difusión de su artículo.

<sup>2</sup> El Dr. Ha-Joon Chang ([hjc1001@econ.cam.ac.uk](mailto:hjc1001@econ.cam.ac.uk)) es profesor de la Facultad de Economía de la Universidad de Cambridge. Este artículo está basado en su nuevo libro *Kicking Away the Ladder- Development Strategy in Historical Perspective*, que fue publicado por Anthem Press, Londres el 10 de junio de 2002.

## **Introducción**

Las últimas dos décadas ha sido un mal tiempo para los países subdesarrollados. El crecimiento promedio anual del ingreso per cápita ha sido la mitad (de 3% al 1.5%) entre el periodo 1960-80 y el periodo 1980-2000. En particular, América Latina ha detenido su crecimiento, mientras que el África subsahariana y la mayoría de los países ex comunistas ha experimentado una caída absoluta del ingreso. La inestabilidad económica se ha incrementado notablemente, como se ha manifestado en la docena de crisis financieras que hemos visto en tan sólo la década pasada. La desigualdad en el ingreso ha crecido en muchos países subdesarrollados y la pobreza antes que disminuir se ha incrementado en un número significativo de ellos.

Para la mayoría de los que gobiernan la economía global actual –los hacedores de política de los países desarrollados, los líderes de las empresas internacionales y las organizaciones económicas internacionales (el FMI, el BM y la OMC) la solución a estos problemas es clara. Lo que los países subdesarrollados necesitan –arguyen- son las ‘buenas’ políticas económicas y las instituciones que los países desarrollados mismos usaron para desarrollarse – tales como la liberalización del comercio y la inversión, y estrictas leyes de patentes. La convicción en sus propias recomendaciones es absoluta, de manera tal que desde su punto de vista deben imponerse, a cualquier costo, sobre los países subdesarrollados mediante la fuerte presión externa bilateral o multilateral.

Como es bien sabido, ha habido acalorados debates sobre si estas políticas e instituciones son adecuadas para los países subdesarrollados. La cosa curiosa es que incluso aquellos que son escépticos sobre lo adecuado raramente cuestionan si estas las actuales son las políticas y las instituciones que usaron los países desarrollados para volverse ricos. Sin embargo, el hecho histórico es que los países ricos no se desarrollaron sobre la base de las políticas e instituciones que ahora ellos recomiendan e incluso forzan para los países subdesarrollados.

## **El amplio uso de los aranceles y los subsidios**

La mayoría de los actuales países ricos usaron la protección arancelaria y los subsidios para desarrollar sus industrias en las primeras etapas de su desarrollo. Es particularmente importante denotar que tanto la Gran Bretaña como los EE.UU., los dos países que supuestamente han alcanzado la cumbre de la economía mundial a través del libre mercado y las políticas de libre comercio, son los que más agresivamente usaron el proteccionismo y los subsidios.

Contrario al mito popular, la Gran Bretaña fue una agresiva usuaria, y en algunos casos pionera, activista de políticas para promover sus industrias. Tales políticas, relacionadas con las manufacturas de lana, industria líder de ese tiempo, aunque de enfoque estrecho, se remontan hasta el siglo XIV (tiempos de Eduardo III) y el siglo XV (tiempos de Enrique VII). En esa época Inglaterra era exportadora de lana cruda a Los Países Bajos, y Enrique VII, por ejemplo, trató de cambiar esto protegiendo a los productores de textiles de lana, imponiendo aranceles a las exportaciones de lana cruda y atrapando trabajadores calificados de los Países Bajos.

Específicamente entre la reforma de política comercial del primer ministro Robert Walpole, en 1721 y la adopción del libre comercio, alrededor de 1860, la Gran Bretaña uso políticas industriales y de comercio ‘dirigidas’, incluyendo medidas muy similares las que países como Japón o Corea han usado últimamente para proteger sus economías. Durante este periodo, protegió sus industrias mucho mas fuerte que lo que hizo Francia, la ‘dirigista’, supuesta contraria a su sistema de libre comercio y libre mercado. De acuerdo a un estudio de Joseph Nye, el promedio de arancel de Francia fue significativamente más bajo que el británico durante la primera mitad del siglo XIX. Alemania, el otro país frecuentemente asociado con el

intervencionismo estatal, tenía un arancel mucho más bajo que el británico de este periodo, aunque los Estados Alemanes tendían a usar otros medios de intervención económica más activamente.

Congruente con esta historia, arguye Friedrich List, el famoso economista alemán de mediados del siglo XIX, los británicos predicando el libre mercado a países menos avanzados como Alemania o los EE.UU pareciera como si alguien pretendiera ‘patalear fuera de la escalera’ con la cual ellos alcanzaron la cima.

Los EE.UU., actuales supuestos campeones del libre comercio, fueron incluso mucho mas proteccionistas que los británicos a lo largo de su historia hasta antes de la Segunda Guerra Mundial. De acuerdo con el reconocido estudio de Paul Bairoch, entre la Guerra Civil y la Segunda Guerra Mundial, fueron literalmente la economía mas fuertemente protegida del mundo.

En este contexto, es importante denotar que la Guerra Civil Estadounidense fue en mucho la lucha sobre el tema de los aranceles, sino es que mas, que sobre la esclavitud. De los dos mayores temas que dividieron al Norte del Sur, el Sur tenia mucho más temor sobre el frente de los aranceles que sobre el frente de la esclavitud. Abraham Lincoln fue un conocido proteccionista que se crió políticamente en el Partido Whig, bajo el carismático político Henry Clay que abogaba por el ‘Sistema Americano’ (así nombrado por el reconocimiento de que el libre comercio significaban los intereses ‘británicos’) que fue fundamentado en el desarrollo de infraestructura y el proteccionismo. Por otra parte, Lincoln pensando que siendo los negros inferiores racialmente y la emancipación de la esclavitud un propósito idealista sin perspectiva de instrumentación inmediata, dijo en 1862 que la emancipación de la esclavitud era un movimiento estratégico para ganar la Guerra, **lejos de una convicción moral.**

Los EE.UU. también fueron el hogar intelectual del proteccionismo hasta el siglo XIX. De hecho pensadores norteamericanos como Alexander Hamilton, primer Secretario del Tesoro de los EE.UU., y el economista Daniel Raymond, quien fue el primero en desarrollar sistemáticamente el argumento sobre la ‘industria infanta’ (infant industry) con el cual se justificaba la protección de las industrias manufactureras en las economías menos desarrolladas. Por cierto, List, quien es comúnmente conocido como el padre del argumento de industria infante y quien inicialmente fue un libre cambista (ardiente apoyador de la alemana unión aduanera de libre comercio: *Zollverein*) aprendió sobre el argumento hamiltoniano de la infant industry durante su exilio en los EE.UU. en 1820.

En el fuerte proteccionismo de sus industrias, los EE.UU. estuvieron en contra del consejo de prominentes economista como Adam Smith y Jean Baptist Say, quienes veían en la agricultura el futuro de su país. Sin embargo, sabían como estaba el juego. Sabían que los británicos habían alcanzado la cúspide mediante proteccionismo y subsidios, y por tanto ellos necesitaban hacer lo mismo si querían llegar a algún lado. Criticando la predica británica sobre libre comercio hacia su país, Ulises Grant el héroe de la Guerra Civil y Presidente de los EE.UU. entre 1868-1876, les replicaba ‘ dentro de 200 años, cuando América haya alcanzado todo lo que el proteccionismo ofrece, será cuando adoptara el libre mercado’. Después de la Segunda Guerra Mundial, cuando su país alcanza la cima, también empezó a ‘patear la escalera’ predicando y forzando hacia el libre mercado a los países subdesarrollados.

El Reino Unido y los EE.UU. quizás los dos ejemplos extremos, aunque también la mayoría delos países desarrollados, usaron aranceles y subsidios y otros medios para promover sus industrias durante las primeras etapas de su desarrollo. Casos como el de Alemania, Japón o Corea son también bien conocidos. Pero incluso países como Suecia, que posteriormente vino a representar para muchos economistas una ‘economía un poco abierta’, también uso estratégicamente aranceles, subsidios, carteles, apoyo estatal para la Investigación y el Desarrollo para el avance de sus industrias, especialmente los textiles, el acero y las ingenierías.

Hay algunas excepciones como Holanda o Suiza que han mantenido el libre comercio desde finales del siglo XVII. Sin embargo, en ese tiempo esos países se encontraban en la frontera del desarrollo tecnológico y no necesitaron mucho proteccionismo. También, debe denotarse que Holanda desplegó un impresionante rango de medidas intervencionistas hasta el siglo XVII con el fin de construir su supremacía marítima y comercial. Aun más, Suiza no tuvo una ley de patentes hasta 1907, apuntando directamente contra el énfasis que la actual ortodoxia pone en la protección de los derechos de propiedad intelectual (véase adelante). Aun más interesante, Holanda abolió su Ley de Patentes en 1869 sobre la base de que las patentes eran políticamente una creación de monopolios incongruentes con sus principios de libre comercio – una posición que parecen eludir la mayoría de los economistas librecambistas- y que Holanda no reintrodujo una Ley de Patentes sino hasta 1912.

### **La larga y sinuosa vía del desarrollo institucional**

El cuanto es similar en relación con el desarrollo institucional. En sentido contrario a lo que asumen la actual ortodoxia la mayoría de las instituciones, que son consideradas como prerrequisito para el desarrollo económico, emergen después y no antes de un grado significativo de desarrollo, en los actuales países industrializados. Sin pretensión de ser exhaustivos, permítasenos examinar seis categorías institucionales que son ampliamente creídas como prerrequisitos para alcanzar el desarrollo: democracia, burocracia, derechos de propiedad intelectual, instituciones de gobernabilidad corporativa, instituciones financieras (incluyendo instituciones financieras públicas) e instituciones laborales y de bienestar.

Cualquiera que sea la posición sobre la interrelación entre democracia y crecimiento económico en el mundo actual, es indiscutible que los actuales países desarrollados no se desarrollaron bajo la democracia. Hasta los años 1920 el sufragio universal de las mujeres fue una rareza. No fue sino a hasta finales del siglo XX que todos los países desarrollados se convirtieron en democráticos. España y Portugal fueron dictaduras hasta los 1970; el voto fue concedido a todas las minorías étnicas de Australia y EE. UU hasta 1962 y 1965, respectivamente; mientras que a las mujeres se les concedió el sufragio solo después de la Segunda Guerra Mundial y en Suiza tan tarde como 1971. Hasta la Segunda Guerra Mundial, incluso en democracias formalmente existentes, esta fue extremadamente pobre. El voto secreto fue introducido en Francia y Alemania solo a principios del siglo XX, y el las practicas electorales corruptas como la compra de votos, el fraude electoral, la corrupción legislativa finalizaron en la mayoría de los países desarrollados bien entrado el siglo XX.

En términos de burocracia, la venta de oficinas, pillaje del sistema y nepotismo, abundaron en la mayoría de los países hasta principios del siglo 20. Las modernas burocracias profesionales emergieron primero en Prusia a inicios del siglo 19, pero mucho más tarde en otros países – incluso los británicos adquirieron una burocracia moderna a mediados del siglo 19. Hasta la Ley Pendleton de 1883 ninguno de los burócratas federales de los EE.UU. fue reclutado por concurso, e incluso hasta finales del siglo 19 menos de la mitad de ellos fueron reclutados por concurso.

Una trama similar surge en materia de instituciones de los derechos de propiedad intelectual, que ha empezado a ser un tema clave siguiendo las recientes controversias que envuelven los acuerdos TRIPS (derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio) en la OMC. Hasta finales del siglo 19 muchos países permitieron el patentamiento de invenciones importadas. Como se menciono anteriormente, Suiza y Holanda rechazaron la protección de patentes hasta principios del siglo 20. Los EE.UU. no reconocían el derecho de autor de ciudadanos extranjeros hasta 1891. Y a lo largo del siglo 19 hubo una amplia violación de las leyes británicas de derechos de marcas por parte de las empresas alemanas productoras de falsos bienes ‘Made in England’.

Incluso en los países más desarrollados (R.Unido y los EE.UU.) muchas de las instituciones claves que en esos días eran consideradas como un sistema ‘moderno de gobernabilidad corporativa’ emergió después y no antes de su desarrollo industrial. Hasta los 1870, en la mayoría de los países solo algunas empresas tenían responsabilidades limitadas, sin los cuales no serían corporaciones modernas basadas en reservas de propiedad conjuntas, algunas veces fueron otorgadas como un privilegio para proyectos de alto riesgo con buenas conexiones gubernamentales (por ejemplo la Compañía Británica de India Oriental- British East India Company) pero no fue una norma común prevista. Hasta los 1930 no hubo realmente regulación sobre la contabilidad de las empresas o apertura de la información. Hasta finales del siglo 19 las leyes de bancarrota estaban encaminadas a castigar la bancarrota de los negociantes (siendo la pena de prisión a los deudores uno de sus elementos claves) antes que darles una segunda oportunidad. Las leyes de Competencias realmente no existían en ningún país hasta la Ley Clayton de 1914, de los EE.UU.

Respecto de las instituciones financieras, sería justo decir que, en la mayoría de los países desarrollados, los modernos sistemas financieros con amplia y buena supervisión bancaria, un banco central y un mercado bien regulado de seguros no los hubo sino hasta mediados del siglo 20. Específicamente, hasta principios del siglo XX países como Suecia, Alemania, Italia, Suiza y los EE.UU. carecieron de banco central.

Una trama similar posee las finanzas públicas. Hasta mediados del siglo 20, la capacidad fiscal del Estado era totalmente inadecuada en la mayoría de los actuales países desarrollados, cuando la mayoría carecía de impuestos sobre el ingreso. Incluso en Gran Bretaña, que introdujo el primer impuesto permanente sobre ingresos en 1842, Gladstone luchó en su campaña electoral con la promesa de abolir el impuesto sobre los ingresos.

Con limitadas capacidades impositivas, las finanzas de los gobiernos locales específicamente eran una porquería o desorden. El ejemplo más citado es un episodio documentado por Cochran y Miller, cuando en 1842 financieros británicos hicieron presión en vano sobre el gobierno federal de los EE.UU. para que este asumiera la responsabilidad de un numeroso grupo de estados de los EE.UU. sobre el incumplimiento de pago de los préstamos británicos –una historia que nos recuerda los eventos de Brasil después del incumplimiento de pago del Estado de Minas Gerais en 1999.

Las instituciones de bienestar (por ejemplo, aseguramiento sobre accidentes industriales, seguro de salud, pensiones estatales, seguro de desempleo) no emergieron sino hasta las últimas décadas del siglo 19, aunque una vez introducidas se difundieron rápidamente. Al respecto, Alemania fue pionera. Instituciones laborales efectivas (por ejemplo sobre regulaciones del trabajo infantil, jornada de trabajo, seguridad en el lugar de trabajo) no surgieron en la mayoría de los países avanzados sino al mismo tiempo que lo anteriormente citado. Las regulaciones del trabajo infantil empezaron a surgir a finales del siglo 18, pero hasta principios del siglo 20 la mayoría de estas regulaciones eran débiles y con pobres mecanismos de cumplimiento. Hasta principios del siglo 20 en la mayoría de los países eran impensables las regulaciones sobre la jornada de trabajo, o las condiciones de trabajo para las mujeres adultas. Por ejemplo, en un famoso caso de 1905, la Corte Suprema de los EE.UU. declaró que la ley de 10 horas de jornada para los trabajadores de los bancos, introducida por el Estado de Nueva York, era inconstitucional porque ‘le niega al bancario la libertad de trabajar tanto como él desee’.

Una conclusión importante que surge del examen histórico es que en los primeros días de desarrollo a los países desarrollados les tomó gran tiempo la construcción de estas instituciones. Instituciones típicas toman décadas y en algunos casos generaciones para desarrollarse. Demos un simple ejemplo, la necesidad de un banco central fue percibida al menos en algunos círculos a finales del siglo 17, pero el

primer banco central ‘real’, el Banco de Inglaterra (fundado en 1694), fue instituido únicamente por la Ley del Capítulo Bancario de 1844, cerca de dos siglos después.

De la comparación histórica de los niveles de sofisticación institucional de los actuales países desarrollados, en sus primeros periodos, con los actuales de los países subdesarrollados, surge otro importante punto. Por ejemplo, medido por el nivel de ingreso per capita en 1820 (se admite que hay gran imperfección en la estimación) el Reino Unido tenía un nivel de desarrollo algo más alto que el de la India de hoy, pero no tenía muchas de las instituciones ‘básicas’ que la India hoy tiene. No tenía sufragio universal (tampoco las mujeres tenían sufragio universal), ni banco central, ni impuestos sobre ingresos, responsabilidades limitadas, ni ley de bancarrota generalizada, ni burocracia profesionalizada, ni regulaciones de seguros, e incluso ni regulaciones básicas laborales (excepto un par de regulaciones mínimas y de difícil cumplimiento sobre trabajo infantil).

Un ejemplo más, en 1913 los EE.UU. estaba en un nivel de desarrollo similar al que hoy tiene México, pero su nivel de sofisticación institucional estaba bien lejos del que podemos ver hoy en México. Las mujeres estaban privadas de derechos y los negros y otras minorías étnicas lo estaban de facto en muchas partes del país. Esto sucedía prácticamente una década posterior de haberse legislado una ley federal de bancarrota (1911). Un -por demás incompleto- sistema bancario central y un impuesto a los ingresos empezaba justo a aparecer (1913), mientras que el establecimiento de una Ley de Competencia (Ley Clayton) tenía que esperar otro año más (1914). Tampoco había leyes federales de regulación de seguros o sobre trabajo infantil, y las pocas legislaciones a nivel estatal eran de baja calidad y pobremente cumplidas.

Estas comparaciones pueden ir más allá, pero el punto es que los países desarrollados en sus primeros tiempos fueron institucionalmente *menos* avanzados comparándolos con los actuales países subdesarrollados, en similares estadios de desarrollo. Es innecesario decir que la calidad de sus instituciones en ese tiempo, se quedaban lejos de los ‘estándares globales’ institucionales que hoy esperan que los países subdesarrollados instalen.

### **La verdadera lección de la historia: la libertad de elegir**

Si las políticas y las instituciones que los países ricos recomiendan a los países pobres no son aquellas que ellos mismos usaron cuando ellos eran subdesarrollados, entonces que. Nosotros solo podemos concluir que, sea intencional o no, los países ricos están efectivamente pateando la escalera que les permitió a ellos arribar a donde están ahora. No es una coincidencia que el desarrollo económico ha empezado a ser más dificultoso durante las últimas dos décadas cuando los países desarrollados empezaron a meter presión sobre los países subdesarrollados para que adoptaran las llamadas ‘buenas’ políticas e instituciones. Que podemos hacer para cambiar esto?

Primero, los hechos sobre las experiencias históricas de los países desarrollados deben ser ampliamente divulgados. Esto no-solo es cuestión de ‘retomar correctamente la historia’ sino también de permitir que los países puedan hacer una eyección más informada. Esto no significa que digamos que cada país debe adoptar una estrategia de desarrollo intervencionista. Algunos de ellos podrían por ejemplo beneficiarse de los modelos Suizo o Hong Kong. Sin embargo, esta elección estratégica debe ser hecha con el conocimiento completo de que históricamente la mayoría de los países exitosos en el pasado hicieron lo opuesto cuando enfrentaron el mismo reto de competencia internacional de los países más avanzados, como los países subdesarrollados enfrentan ahora.

Segundo, las condiciones anexas a la asistencia bilateral o multilateral ofrecida a los países subdesarrollados deben ser radicalmente cambiadas. Se debe aceptar que la receta ortodoxa no funciona y que tampoco pueden ser que las políticas de la 'mejores practicas' funcionen donde se usen. Mas específicamente, en términos de políticas, las 'malas' políticas que la mayoría de los países hoy desarrollados usaron con mucha efectividad para ellos cuando fueron países subdesarrollados, deben ser al menos permitidas, sino activamente alentadas por los países desarrollados y las instituciones de política de desarrollo que están bajo su control. Aunque es verdad que tales actividades de comercio y de políticas industriales algunas veces pueden degenerar en una red de privilegios y corrupción, esto no significa que estas políticas nunca fueron usadas ni bajo ninguna circunstancia.

Tercero, las reglas de la OMC deben re-escribirse de manera que los países subdesarrollados puedan usar mas activamente aranceles y subsidios para el desarrollo industrial. Se les debe permitir que tengan leyes de patentes menos rígidas y otras leyes de derechos de propiedad intelectual.

Cuarto, debe ser alentado el mejoramiento institucional, pero esto no debe ser equiparado a la imposición del conjunto actual – o incluso de las pasadas- instituciones anglo-americanas en todos los países. Esto necesita ser atendido de manera mas seria, tanto en el nivel académico como practico, para averiguar cuales instituciones son necesarias o al menos benéficas, y para que tipo de países, dado su estado de desarrollo y sus condiciones económicas, políticas e incluso culturales. Especial cuidado se debe tener con objeto de no demandar rapidez excesiva en la elevación institucional en los países subdesarrollados, dado específicamente porque ellos tienen instituciones bastante sofisticadas comparándolas con las instituciones que los actuales países desarrollados tenían en similar estado de desarrollo, y dado que el establecimiento y el echar a andar de nuevas instituciones son costosos.

Teniendo el derecho de elegir políticas e instituciones que son mas adecuadas a sus condiciones, los países subdesarrollados estarán en posibilidades de desarrollo más rápido. Esto también será benéfico para los países desarrollados en el largo plazo, en tanto que podrán incrementar las oportunidades de comercio e inversión. Así, los países desarrollados y las instituciones internacionales en las que tienen influencia no podrán ver esto como la tragedia de nuestro tiempo.

Agosto del 2002

Lecturas auxiliares

Bairoch, P. *Economics and World History - Myths and Paradoxes*, Brighton, Wheatsheaf, (1993)  
Brisco, N. *The Economic Policy of Robert Walpole*, New York, The Columbia University Press, (1907)  
Cochran, T. & Miller, W. *The Age of Enterprise: A Social History of Industrial America*, New York, The Macmillan Company.1942.  
Kindleberger, C. *A Financial History of Western Europe*, Oxford, Oxford University Press, (1984)  
List, F. *The National System of Political Economy*, translated from the original German edition published in 1841 by Sampson Lloyd, London: Longmans, Green, and Company, (1885)  
Nye, J. 'The Myth of Free-Trade Britain and Fortress France: Tariffs and Trade in the Nineteenth Century', *Journal of Economic History*, vol. 51, no. 1, (1991)  
Penrose, E. *The Economics of the International Patent System*, Baltimore, The Johns Hopkins Press, (1951)  
Polanyi, K. *The Great Transformation*, Boston, Beacon Press, 1957 (1944)  
Stiglitz, J. *The Rebel Within: Joseph Stiglitz at the World Bank*, a collection of essays edited by Ha-Joon Chang with a commentary, London, Anthem Press, (2001)

# The real lesson for developing countries from the history of the developed world: 'freedom to choose'

## Ha-Joon Chang

### Executive Summary

- For the last two decades or so, the developing countries have been under great pressure from the developed countries and the international institutions that they control - such as the International Monetary Fund, the World Bank, the World Trade Organisation - to adopt a set of 'good policies', especially free trade, and 'good institutions', such as strong patent law, in order to foster their economic development.
- The historical fact is that, today's developed countries did not develop on the basis of the policies and the institutions that they now recommend to, or even force upon, the developing countries.
- Virtually all of today's developed countries used tariff protection and subsidies to develop their industries, and in the earlier stages of their development, they did not even have such 'basic' institutions as democracy, central banks, patent law, or professional civil services.
- Given that the adoption of 'good policies' and 'good institutions' has failed to generate the promised acceleration of economic development in the developing world, and has in some cases even led to economic and social collapses, a radical re-thinking of the development orthodoxy is required.
- Above all, the conditions attached to bilateral and multilateral financial assistance to developing countries should be radically changed, on the recognition that the orthodox recipe is not working, and that there can be no single recipe of 'best practice' policies that everyone should use.
- Second, the WTO rules should be re-written so that the developing countries can more actively use tariffs and subsidies for industrial development.
- Third, improvements in institutions should be encouraged, but this should not be equated with imposing a fixed set of today's - not even yesterday's - Anglo-American institutions on all countries; nor should it be attempted in haste, as institutional development is a lengthy and costly process.

### Introduction

The last two decades have been a bad time for the developing countries. Their average annual per capita income growth rate has been halved (from 3% to 1.5%) between the 1960-80 period and the 1980-2000 period. In particular, Latin America has virtually stopped growing, while Sub-Saharan Africa and most ex-Communist countries have experienced a fall in absolute income. Economic instability has increased markedly, as manifested in the dozens of financial crises we have witnessed over the last decade alone. Income inequality has been growing in many developing countries and poverty has increased, rather than decreased, in a significant number of them.

To most of those who govern the global economy today - the developed country policy-makers, international business leaders, and the international economic organisations (the International Monetary Fund, the World Bank, and the World Trade Organisation) - the solution to this problem is clear. What the developing countries need, they argue, is the 'good' economic policies and institutions that the developed countries themselves used in order to develop - such as liberalisation of trade and investment and strong

patent law. Their belief in their own recommendations is so absolute that in their view it has to be imposed on the developing countries at all costs through strong bilateral and multilateral external pressures.

As is well known, there have been heated debates on whether these policies and institutions are suitable to the developing countries. The curious thing is that even those who are sceptical of their suitability rarely question whether these are the policies and the institutions that the developed countries actually used in order to become rich. However, the historical fact is that the rich countries did not develop on the basis of the policies and the institutions that they now recommend to, and often force upon, the developing countries.

### Widespread use of tariffs and subsidies

Almost all of today's rich countries used tariff protection and subsidies to develop their industries in the earlier stages of their development. It is particularly important to note that Britain and the USA, the two countries that are supposed to have reached the summit of the world economy through free-market, free-trade policy, are actually the ones that most aggressively used protection and subsidies.

Contrary to the popular myth, Britain was an aggressive user, and in certain areas a pioneer, of activist policies intended to promote its industries. Such policies, although limited in scope, date back to the 14<sup>th</sup> century (Edward III) and the 15<sup>th</sup> century (Henry VII) in relation to woollen manufacturing, the leading industry of the time. At the time, England was an exporter of raw wool to the Low Countries, and Henry VII for example tried to change this by protecting woollen textile producers, taxing raw wool exports, and poaching skilled workers from the Low Countries.

Particularly between the trade policy reform of its first Prime Minister, Robert Walpole, in 1721 and its adoption of free trade around 1860, Britain used very *dirigiste* trade and industrial policies, involving measures very similar to what countries like Japan and Korea later used in order to develop their economies. During this period, it protected its industries a lot more heavily than did France, the supposed *dirigiste* counterpoint to its free-trade, free-market system. According to a study by Joseph Nye, the average tariff rate of France was significantly lower than that of Britain throughout the first half of the 19<sup>th</sup> century. Germany, another country frequently associated with state interventionism, had much lower tariffs than Britain during this period, although the German states tended to use other means of economic intervention more actively. Given this history, argued Friedrich List, the leading German economist of the mid-19<sup>th</sup> century, Britain preaching free trade to less advanced countries like Germany and the USA was like someone trying to 'kick away the ladder' with which he had climbed to the top.

The USA, today's supposed champion of free trade, was even more protectionist than Britain throughout most of its history before the Second World War. According to the authoritative study by Paul Bairoch, between the Civil War and the Second World War, it was literally the most heavily protected economy in the world.

In this context, it is important to note that the American Civil War was fought on the issue of tariffs as much as, if not more than, on the issue of slavery. Of the two major issues that divided the North and the South, the South had actually more to fear on the tariff front than on the slavery front. Abraham Lincoln was a well-known protectionist who had cut his political teeth under the charismatic politician Henry Clay in the Whig Party, which advocated the 'American System' (thus named on the recognition that free trade was in 'British' interests), which was based on infrastructural development and protectionism. On the other hand, Lincoln thought the blacks were racially inferior and slave emancipation was an idealistic

proposal with no prospect of immediate implementation - he is said to have emancipated the slaves in 1862 as a strategic move to win the War rather than out of moral conviction.

The USA was also the intellectual home of protectionism throughout the 19<sup>th</sup> century. It was in fact American thinkers like Alexander Hamilton, the first Treasury Secretary of the USA, and the economist Daniel Raymond, who first systematically developed the so-called 'infant industry' argument that justifies the protection of manufacturing industries in the less developed economies. Indeed, List, who is commonly known as the father of the infant industry argument, started out as a free-trader (he was an ardent supporter of the German free-trade customs union - *Zollverein*) and learnt about the Hamiltonian infant industry argument during his exile in the USA during the 1820s.

In heavily protecting their industries, the Americans were going against the advice of such prominent economists as Adam Smith and Jean Baptiste Say, who saw their country's future in agriculture. However, they knew exactly what the game was. They knew that Britain had reached the top through protection and subsidies and therefore that they needed to do the same if they were going to get anywhere. Criticising the British preaching of free trade to his country, Ulysses Grant, the Civil War hero and the US President between 1868-1876, retorted that 'within 200 years, when America has gotten out of protection all that it can offer, it too will adopt free trade'. When his country later reached the top after the Second World War, it too started 'kicking away the ladder' by preaching and forcing free trade on the less developed countries.

The UK and the USA may be the more extreme examples, but almost all the rest of today's developed countries used tariffs, subsidies and other means to promote their industries in the earlier stages of their development. Cases like Germany, Japan, and Korea are well known in this respect. But even countries like Sweden, which later came to represent the 'small open economy' to many economists, also strategically used tariffs, subsidies, cartels, and state support for R&D to develop key industries, especially textile, steel, and engineering.

There were some exceptions like the Netherlands and Switzerland that have maintained free trade since the late 18<sup>th</sup> century. However, these were countries that were already on the frontier of technological development at that time and therefore did not need much protection. Also, it should be noted that the Netherlands had deployed an impressive range of interventionist measures up till the 17<sup>th</sup> century in order to build up its maritime and commercial supremacy. Moreover, Switzerland did not have a patent law until 1907, flying directly against the emphasis that today's orthodoxy puts on the protection of intellectual property rights (see below). More interestingly, the Netherlands abolished its 1817 patent law in 1869 on the ground that patents were politically-created monopolies inconsistent with its free-market principles - a position that seems to elude most of today's free-market economists - and the Netherlands did not re-introduce a patent law until 1912.

### The long and winding road to institutional development

The story is similar in relation to institutional development. Contrary to what is assumed by today's orthodoxy, most of the institutions that are regarded as pre-requisites for economic development emerged after, and not before, a significant degree of economic development in the now-developed countries. Without claiming to be exhaustive, let us examine the six categories of institutions that are widely believed to be pre-requisites of development: democracy, bureaucracy, intellectual property rights, institutions of corporate governance, financial institutions (including public finance institutions), and welfare and labour institutions.

Whatever one's position is on the relationship between democracy and economic growth in today's world, it is indisputable that today's developed countries did not develop under democracy. Until the 1920s even universal male suffrage was a rarity. It was not until the late 20<sup>th</sup> century that all developed countries became truly democratic. Spain and Portugal were dictatorships until the 1970s; votes were given to all ethnic minorities in Australia and the USA only in 1962 and 1965 respectively; while women in many countries were given the suffrage only after the Second World War and in Switzerland as late as 1971. Until the Second World War, even when democracy formally existed, its quality was extremely poor. Secret balloting was introduced only in the early 20<sup>th</sup> century in France and Germany, and corrupt electoral practices, such as vote buying, electoral fraud, and legislative corruption, lasted in most of today's developed countries well into the 20<sup>th</sup> century.

In terms of bureaucracy, sales of offices, the spoils system, and nepotism abounded in most countries until the early 20<sup>th</sup> century. Modern professional bureaucracies first emerged in Prussia in the early 19<sup>th</sup> century, but much later in other countries - even Britain acquired a modern bureaucracy only in the mid-19<sup>th</sup> century. Until the Pendleton Act in 1883, none of the US federal bureaucrats were competitively recruited, and even at the end of the 19<sup>th</sup> century, less than half of them were competitively recruited.

A similar story emerges in terms of intellectual property rights institutions, which have become a key issue following the recent controversy surrounding the TRIPS (trade-related intellectual property rights) agreement in the WTO. Until the late 19<sup>th</sup> century, many countries allowed patenting of imported inventions. As mentioned earlier, Switzerland and the Netherlands refused to protect patents until the early 20<sup>th</sup> century. The US did not recognise foreign citizens' copyrights until 1891. And throughout the 19<sup>th</sup> century, there was a widespread violation of British trademark laws by the German firms producing fake 'Made in England' goods.

Even in the most developed countries (the UK and the US), many key institutions of what is these days regarded as a 'modern corporate governance' system emerged after, rather than before, their industrial development. Until the 1870s, in most countries limited liability, without which there would be no modern corporations based on joint stock ownership, was something that was granted as a privilege to high-risk projects with good government connections (e.g., the British East India Company), and not as a standard provision. Until the 1930s, there was virtually no regulation on company audit and information disclosure. Until the late 19<sup>th</sup> century, bankruptcy laws were geared towards punishing the bankrupt businessmen (with debtors' prison being a key element in this) rather than giving them a second chance. Competition law did not really exist in any country until the 1914 Clayton Act in the USA.

As for financial institutions, it would be fair to say that modern financial systems with widespread and well-supervised banking, a central bank, and a well-regulated securities market did not come into being even in the most developed countries until the mid-20<sup>th</sup> century. In particular, until the early 20<sup>th</sup> century, countries such as Sweden, Germany, Italy, Switzerland, and the US lacked a central bank.

A similar story applies to public finance. The fiscal capacity of the state remained highly inadequate in most now-developed countries until the mid-20<sup>th</sup> century, when most of them did not have income tax. Even in Britain, which introduced the first permanent income tax in 1842, Gladstone was fighting his 1874 election campaign with a pledge to abolish income tax. With limited taxation capability, local government finance in particular was in a mess. A most telling example is an episode documented in Cochran & Miller, where the British financiers put pressure in vain on the US federal government to assume the liabilities of a number of US state governments after their defaults on British loans in 1842 - a story that reminds us of the events in Brazil following the default of the state of Minas Gerais in 1999.

Social welfare institutions (e.g., industrial accident insurance, health insurance, state pensions, unemployment insurance) did not emerge until the last few decades of the 19<sup>th</sup> century, although once introduced they diffused quite quickly. Germany was a pioneer in this respect. Effective labour institutions (e.g., regulations on child labour, working hours, workplace safety) did not emerge until around the same time even in the most advanced countries. Child labour regulations started emerging in the late 18<sup>th</sup> century, but until the early 20<sup>th</sup> century, most of these regulations were extremely mild and poorly enforced. Until the early 20<sup>th</sup> century, in most countries regulation of working hours or working conditions for adult male workers was considered unthinkable. For example, in 1905 the US Supreme Court declared in a famous case that a 10-hour act for the bakers introduced by the NY state was unconstitutional because 'it deprived the baker of the liberty of working as long as he wished'.

One important conclusion that emerges from historical examination is that it took the developed countries a long time to construct institutions in their earlier days of development. Institutions typically took decades, and sometimes generations, to develop. Just to give one example, the need for central banking was perceived at least in some circles from at least the 17<sup>th</sup> century, but the first 'real' central bank, the Bank of England (founded in 1694), was instituted only by the Bank Charter Act of 1844, some two centuries later.

Another important point emerges from historical comparison of the levels of institutional sophistication in today's developed countries in the earlier period with those in developing countries now. For example, measured by the (admittedly highly imperfect) per capita national income level, in 1820, the UK was at a somewhat higher level of development than that of India today, but it did not even have many of the most 'basic' institutions that India has now. It did not have universal suffrage (it did not even have universal *male* suffrage), a central bank, income tax, generalised limited liability, a generalised bankruptcy law, a professional bureaucracy, meaningful securities regulations, and even basic labour regulations (except for a couple of minimal and hardly-enforced regulations on child labour).

For still another example, in 1913, the US was at a level of economic development similar to that of Mexico today, but its level of institutional sophistication was well behind that which we see in Mexico now. Women were still formally disenfranchised and blacks and other ethnic minorities were *de facto* disenfranchised in many parts of the country. It had been just over a decade since a federal bankruptcy law was legislated (1898) and it had been barely two decades since the country recognised foreigners' copyrights (1891). A (highly incomplete) central banking system and income tax had literally only just come into being (1913), and the establishment of a meaningful competition law (the Clayton Act) had to wait another year (1914). Also, there was no federal regulation on securities trading or on child labour, with what little state-level legislation that existed in these areas being of low quality and very poorly enforced.

These comparisons can go on, but the point is that the developed countries in earlier times were institutionally *less* advanced compared to today's developing countries at similar stages of development. Needless to say, the quality of their institutions fell well short of the 'global standards' institutions that today's developing countries are expected to install.

The real lesson of history: freedom to choose

If the policies and institutions that the rich countries are recommending to the poor countries are not the ones that they themselves used when they were developing, what is going on? We can only conclude that, whether intentionally or not, the rich countries are effectively kicking away the ladder that allowed them to climb to where they are now. It is no coincidence that economic development has become more

difficult during the last two decades when the developed countries started turning up the pressure on the developing countries to adopt the so-called 'good' policies and institutions. What can be done to change this? First, the facts about the historical experiences of the developed countries should be more widely publicised. This is not just a matter of 'getting history right', but also one of allowing the developing countries to make more informed choices. This is not to say that every developing country should adopt an interventionist development strategy. Some of them may indeed benefit from following the Swiss or Hong Kong models. However, this strategic choice should be made in the full knowledge that historically the majority of the successful countries did the opposite in the past when they faced the same international competitive challenge from more advanced countries, which the developing countries face now.

Second, the conditions attached to bilateral and multilateral financial assistance offered to developing countries should be radically changed. It should be accepted that the orthodox recipe is not working, and also that there can be no single 'best practice' policies that everyone should use. More specifically, in terms of policies, the 'bad policies' that most of today's developed countries used with so much effectiveness when they were developing countries themselves should be at least allowed, if not actively encouraged, by the developed countries and the international development policy establishment that they control. While it is true that activist trade and industrial policies can sometimes degenerate into a web of red tape and corruption, this should not mean that these policies should never be used under any circumstances.

Third, the WTO rules should be re-written so that the developing countries can more actively use tariffs and subsidies for industrial development. They should also be allowed to have less stringent patent laws and other intellectual property rights laws.

Fourth, improvements in institutions should be encouraged, but this should not be equated with imposing a fixed set of today's - not even yesterday's - Anglo-American institutions on all countries. There need to be more serious attempts, both at the academic and the practical levels, to explore exactly which institutions are necessary, or at least beneficial, and for what types of countries, given their stages of development and their economic, political, social, and even cultural conditions. Special care has to be taken in order not to demand excessively rapid upgrading of institutions by the developing countries, especially given that they already have quite sophisticated institutions when compared to today's developed countries at comparable stages of development, and given that establishing and running new institutions is costly.

By having the freedom to choose policies and institutions that are more suitable to their conditions, the developing countries will be able to develop faster. This will also benefit the developed countries in the long run, as it will increase their trade and investment opportunities. That the developed countries, and the international institutions which they influence, cannot see this is the tragedy of our time.

**August 2002**

### Further Reading

- Bairoch, P. *Economics and World History - Myths and Paradoxes*, Brighton, Wheatsheaf, (1993)  
Brisco, N. *The Economic Policy of Robert Walpole*, New York, The Columbia University Press, (1907)  
Cochran, T. & Miller, W. *The Age of Enterprise: A Social History of Industrial America*, New York, The Macmillan Company. 1942.  
Kindleberger, C. *A Financial History of Western Europe*, Oxford, Oxford University Press, (1984)  
List, F. *The National System of Political Economy*, translated from the original German edition published

in 1841 by Sampson Lloyd, London: Longmans, Green, and Company, (1885)

Nye, J. 'The Myth of Free-Trade Britain and Fortress France: Tariffs and Trade in the Nineteenth Century', *Journal of Economic History*, vol. 51, no. 1, (1991)

Penrose, E. *The Economics of the International Patent System*, Baltimore, The Johns Hopkins Press, (1951)

Polanyi, K. *The Great Transformation*, Boston, Beacon Press, 1957 (1944)

Stiglitz, J. *The Rebel Within: Joseph Stiglitz at the World Bank*, a collection of essays edited by Ha-Joon Chang with a commentary, London, Anthem Press, (2001)

---

**Ha-Joon Chang** teaches at the Faculty of Economics, University of Cambridge. This article is based on his new book, *Kicking Away the Ladder - Development Strategy in Historical Perspective*, which was published by Anthem Press, London, on 10 June, 2002

**[hjc1001@econ.cam.ac.uk](mailto:hjc1001@econ.cam.ac.uk)**