

Institutional Monocropping and Monotasking in Africa

Thandika Mkandawire



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

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

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

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

ISSN 2075-3977

Contents

Acronyms	ii
Summary/Résumé/Resumen	iii
Summary	iii
Résumé	iv
Resumen	vi
Introduction	1
From “Getting Prices Right” to “Getting Institutions Right”	1
The failure of adjustment	2
“Good Governance” Once Again	4
What Went Wrong with Institutional Reforms	5
Weak conceptual underpinnings and measurement problems	5
Institutional Monocropping and Monotasking	7
Monocropping	8
Monotasking	8
The Consequences of Monocropping and Monotasking	11
Wrong institutions	11
Institutional dualism	12
Institutional instability and institutional sclerosis	13
Restraining versus transformative institutions	15
Foreign ownership	16
Aid and institutional incoherence	17
Mismatch between institutions and tasks	18
Conclusion	19
Bibliography	21
UNRISD Programme Papers on Democracy, Governance and Well-Being	27
Figures	
Figure 1: Relationship between governance and per capita income	7

Acronyms

BWI	Bretton Woods institution
CNN	Cable News Network
FRBG	formal rule-bound governance
GDP	gross domestic product
IFI	international financial institution
IMF	International Monetary Fund
NGO	non-governmental organization
NIE	New Institutional Economics
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
SAP	structural adjustment programme
UNECA	United Nations Economic Commission for Africa

Summary/Résumé/Resumen

Summary

The study of institutions is once again at the centre of development thinking in Africa. Early development economists were aware that institutions were the framework within which markets work, and the motors that can drive markets to perform differently from what would be expected by the simple extrapolation of their past performance. In fact, innovative institutional development would allow latecomers to move much faster and optimal arrangements would alter developmental trajectories. However, neoliberal policies were followed through facilitating the workings of the market, thereby removing distortions, in particular the negative role of the state. When it was found that the adjustment based on these policies had failed, policy failure and, subsequently, institutional weakness was blamed.

Mkandawire argues that the upsurge of interest in institutions is welcome and long overdue. However, the new focus is marred by the tethering of institutions to a “one-size-fits-all” policy perspective, incorporated into neoliberalism with a focus on credibility and property rights. This has led to “institutional monocropping”: idealized versions of Anglo-American institutions being imposed on developing countries on the assumption that they would transcend national circumstances and cultures. According to the author, institutional reforms also suffer from the insistence on institutional “monotasking”, whereby institutions are reduced to servicing a standard set of often imposed policies or tasks, and from the endless experimentation on institutions that renders them highly unstable and unpredictable. Monocropping depends on an attachment to “rational choice institutionalism”, which has tended to focus on the restraining role of institutions and has ignored the developmental and transformative role that historical and sociological forms of institutionalism highlighted. And finally, it has been defined by a proliferation of tasks to be performed by highly restrained institutions.

It is obvious that economic development requires good institutions. Outside the rarefied world of neoclassical economics, it has always been common knowledge that markets are embedded in complex social relations. The unresolved question is: which institutions are appropriate in a particular context to achieve a certain goal and perform a particular function?

After nearly three decades of adjustment and the evisceration of developmentalist arguments for state intervention, the return to institutions is indeed a major shift. According to Mkandawire, African economies have moved to a state of policy disarray in which getting everything right is now the goal, even as the effectiveness of institutions has been severely narrowed. Much of this has taken place through processes of imposition sustained by aid and conditionalities. African institutions that might have conceivably played a developmental role have been dismantled; the institutions that have been strengthened are, at best, those good for “stabilization” rather than development.

Mkandawire says that for all the “certainty” about the institutions needed by African countries—and the resulting monocropping—history and experience elsewhere suggest that institutions do not monotonically map onto any one set of policies, nor do certain policies require a specific set of institutions. There is no standard “market economy” model. Instead, market economies are compatible with a diverse range of institutional arrangements, products of path dependence, serendipity, luck and the force of unintended consequences of the actions of many agents.

The author recognizes that the remits of institutions go well beyond the narrow needs of the market. Institutions play many roles in the development processes, and seemingly identical institutions can take on different roles in different times from country to country, or even within a single country. The fact that an institution may be necessary for a particular function does not mean that is the only one that that particular institution can serve.

In addition, even when institutions are designed to serve a single purpose, they have multiple effects, not all of which may be intended. Because institutional reforms are demanded and supplied by the aid establishment and designed to empower groups favoured by external actors, there is little consideration of the distributive outcomes of institutional reform. Thus the main issues covered by the literature on institutional reform—process, collective action, the relationships and asymmetries of power, the problems of vested interests—are simply sidestepped, which, in turn, means that a range of issues related to institutions—social equity, legitimacy of power and, especially, their role in enhancing that which societies may have reason to value—are also sidestepped.

Mkandawire argues that many of the issues that developing countries were preoccupied with, such as autonomy, nation building, social cohesion, poverty and underdevelopment, are still on the agenda. However, the solutions being proffered have simply avoided these concerns and addressed an entirely different agenda—“market friendliness”—ignoring the fact that in real life, institutions tend to do much more.

The author says that the focus on institutional design that places a premium on creating “enabling environments” of stability and predictability for global investors is not necessarily desirable from a developmental point of view. The single-minded subjugation of institutional reform to one set of policies has denied local institutions the capacity for learning from the wide range of experiences from other parts of the world. He argues that it has also led to the marginalization of the many concerns that Africans have sought to address with their own or borrowed institutions. Worse still, this practice has blunted the effectiveness of institutions by denying them context specificity and flexibility.

Thandika Mkandawire was Director of UNRISD, Geneva, Switzerland, at the time of writing this paper.

Résumé

L'étude des institutions est une fois de plus au centre de la réflexion sur le développement en Afrique. Les premiers économistes du développement avaient bien conscience que les institutions étaient le cadre dans lequel fonctionnaient les marchés et des moteurs capables de les amener à se comporter différemment de ce que l'on pourrait attendre en procédant à une simple extrapolation de leur comportement passé. En fait, un développement novateur des institutions permettrait aux derniers venus d'aller beaucoup plus vite et des mécanismes optimaux modifieraient les trajectoires du développement. Cependant, ce sont des politiques néolibérales qui ont été suivies; elles ont facilité le fonctionnement des marchés et ainsi supprimé les distorsions, en particulier le rôle néfaste de l'Etat. Lorsqu'on a constaté que l'ajustement fondé sur ces politiques avait échoué, on a attribué cet échec à celui des politiques et, plus tard, à la faiblesse des institutions.

Pour Thandika Mkandawire, le regain d'intérêt pour les institutions est le bienvenu et n'a que trop tardé. Cependant, cette attention nouvelle a ceci de négatif que les institutions sont enfermées dans un moule néolibéral qui impose à toutes des politiques identiques, axées sur la crédibilité et les droits de propriété. Il en est résulté une “monoculture institutionnelle” (*monocropping*) ou une pensée unique sur les institutions: les pays en développement se voient imposer des versions idéalisées des institutions anglo-américaines, censées transcender les particularités et les cultures nationales. Selon l'auteur, les réformes souffrent aussi d'un “*monotasking*” des institutions, d'un entêtement à réduire leurs fonctions à un ensemble standard de politiques et de tâches souvent imposées et d'une expérimentation sans fin qui les rend très instables et imprévisibles. Cette pensée unique sur les institutions est liée à un attachement à un “institutionnalisme rationnel de choix”, qui a eu tendance à ne voir que l'aspect contraignant des institutions et a ignoré la fonction de développement et de transformation qu'ont mis en évidence les formes historiques et sociologiques de

l'institutionnalisme. Et finalement, elle s'est définie par une prolifération des tâches confiées à des institutions très encadrées.

Il est évident que le développement économique a besoin de bonnes institutions. Hors du monde raréfié de l'économie néoclassique, il a toujours été de notoriété publique que les marchés s'inscrivent dans des relations sociales complexes. Quelles institutions faut-il dans un contexte particulier pour atteindre tel objectif et remplir telle fonction? La question demeure sans réponse.

Après près de trois décennies d'ajustement et d'obstination à vider de leur substance les arguments développementalistes en faveur de l'intervention de l'Etat, le retour aux institutions est effectivement un tournant majeur. Selon Thandika Mkandawire, les économies africaines, désorientées quant aux politiques à mener, se donnent maintenant pour but de tout faire dans les règles, alors même que l'efficacité des institutions a été sérieusement entamée. Cette évolution, dans une large mesure forcée, s'est faite au travers de l'aide et de la conditionnalité. Les institutions africaines qui auraient pu vraisemblablement favoriser le développement ont été démantelées; celles qui ont été renforcées sont, dans le meilleur des cas, plus aptes à "stabiliser" qu'à soutenir le développement.

Thandika Mkandawire estime que malgré toutes les certitudes dont ont besoin les pays d'Afrique sur les institutions—et la pensée unique qui en résulte—l'histoire et l'expérience d'autres pays et régions laissent à penser que les institutions ne s'inscrivent pas uniformément dans un ensemble donné de politiques et que telle politique n'appelle pas un ensemble spécifique d'institutions. Il n'y a pas de modèle standard pour l'"économie de marché". Au contraire, les économies de marché sont compatibles avec des combinaisons diverses de mécanismes institutionnels, produits de trajectoires passées, de hasards heureux et de chances et conséquences involontaires d'actions d'agents multiples.

L'auteur reconnaît que les attributions des institutions vont bien au-delà des besoins étroits du marché. Les institutions jouent de nombreux rôles dans les processus de développement, et des institutions apparemment identiques peuvent tenir des rôles différents selon les époques et les pays, ou même dans un même pays. Le fait qu'une institution peut être nécessaire pour une fonction donnée ne signifie pas que cette fonction soit la seule que cette institution particulière puisse remplir.

De plus, même lorsque les institutions sont conçues pour servir un seul but, elles ont de multiples effets, dont tous ne sont pas forcément voulus. Comme c'est l'establishment de l'aide qui exige des réformes des institutions et qui en fournit le modèle et qu'elles sont conçues pour autonomiser des groupes ayant la faveur d'acteurs extérieurs, les retombées de ces réformes sur la distribution intéressent assez peu. Ainsi, les grandes questions dont traite la littérature sur la réforme des institutions—le processus, l'action collective, les rapports de force et les asymétries du pouvoir, les problèmes des intérêts acquis—sont simplement esquivées, ce qui fait que tout un éventail de questions liées aux institutions—l'équité sociale, la légitimité du pouvoir et en particulier le rôle qui leur revient de renforcer ce que les sociétés ont des raisons de valoriser—sont aussi évitées.

Thandika Mkandawire fait valoir que beaucoup de questions dont se préoccupaient les pays en développement telles que l'autonomie, l'édification de la nation, la cohésion sociale, la pauvreté et le sous-développement, sont toujours à l'ordre du jour. Cependant, les solutions avancées ont simplement évité ces préoccupations pour répondre à d'autres, totalement différentes—les conditions favorables au fonctionnement des marchés—ignorant le fait que, dans la vie, les institutions font en général beaucoup plus que créer de telles conditions.

De l'avis de l'auteur, il n'est pas nécessairement souhaitable du point de vue du développement de vouloir concevoir des institutions qui s'attachent avant tout à créer des conditions de stabilité et de prévisibilité pour les investisseurs mondiaux. La subordination monomaniaque

de la réforme des institutions à un ensemble de politiques a empêché les institutions de tirer profit d'un large éventail d'expériences faites dans d'autres régions du monde. Il estime que cela a eu aussi pour effet de marginaliser les nombreuses préoccupations auxquelles les Africains ont cherché à répondre avec leurs propres institutions ou celles qu'ils avaient empruntées. Pis encore, cette pratique a amoindri l'efficacité des institutions en leur refusant flexibilité et spécificité contextuelle.

Thandika Mkandawire était directeur de l'UNRISD, Genève, Suisse, au moment où ce document a été rédigé.

Resumen

El estudio de las instituciones ocupa nuevamente un espacio prominente en el análisis del desarrollo en África. Los primeros economistas del desarrollo estaban conscientes de que las instituciones eran el marco en el cual operan los mercados y los motores que pueden llevar a estos a funcionar de forma diferente de lo que cabría esperar con la simple extrapolación de su desempeño anterior. De hecho, un desarrollo institucional innovador permitiría a los recién llegados a avanzar con mucho más rapidez, al tiempo que la implementación de arreglos óptimos modificaría las trayectorias de desarrollo. Sin embargo, se aplicaron políticas neoliberales mediante la facilitación del funcionamiento del mercado, eliminando de esta forma las distorsiones, en particular el papel negativo del Estado. Cuando se observó que el ajuste basado en estas políticas había fracasado, la culpa recayó sobre el fracaso de las políticas y, seguidamente, sobre la debilidad institucional.

Mkandawire sostiene que el resurgimiento del interés en las instituciones es un acontecimiento positivo que debió ocurrir mucho antes. Pero este nuevo interés se arruina al maniatar a las instituciones a una perspectiva de política única y universal, que se incorpora al neoliberalismo con énfasis en la credibilidad y los derechos de propiedad. Esto ha conducido a la "monocultura institucional", (*monocropping*) vale decir, versiones idealizadas de las instituciones angloamericanas que se imponen a los países en desarrollo partiendo del supuesto de que trascenderían las circunstancias y culturas nacionales. De acuerdo con el autor, las reformas institucionales también adolecen de una insistencia en "*monotasking*" a nivel institucional, en virtud de la cual las instituciones se limitan a cumplir con un conjunto estándar de políticas o tareas a menudo impuestas, así como de la interminable experimentación con las instituciones, lo que las hace sumamente inestables e impredecibles. La monocultura institucional pasa por el apego al "institucionalismo de elección racional", que ha tendido a concentrarse en la función restrictiva de las instituciones e ignorado el papel desarrollista y transformador que resaltaban las formas históricas y sociológicas del institucionalismo. Finalmente, la monocultura institucional se caracteriza por la proliferación de tareas que han de cumplir unas instituciones altamente restringidas.

Unos desir que el desarrollo económico requiere de buenas instituciones. Fuera del

预览已结束，完整报告链接和二维码如下：

https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=5_21091

