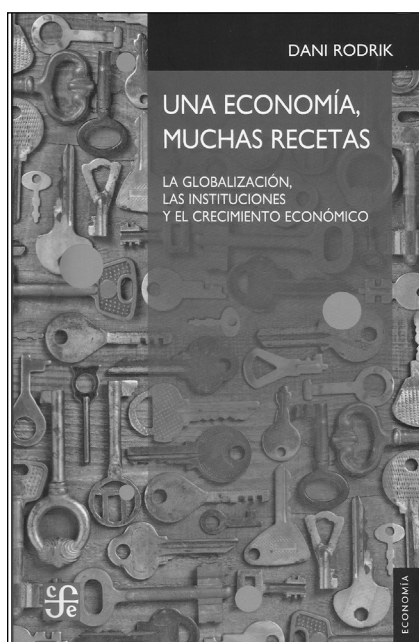




UNA ECONOMÍA, MUCHAS RECETAS.

La globalización, las instituciones y el crecimiento económico

Dani Rodrik

Fondo de Cultura Económica,
México 2011

El crecimiento económico es uno de los objetivos de política económica a los que más atención se ha venido prestando en las últimas décadas. Se considera, en términos generales, un instrumento muy adecuado para reducir la pobreza y la desigualdad de los países, incrementando a través de él su bienestar social, y también se utiliza como baremo para cuantificar la eficacia de las políticas implantadas por los gobiernos, de tal manera que suele considerarse que aquellos países que crecen más son los que adoptan medidas más eficaces.

Salvo algunos lapsos temporales, ha sido casi siempre objeto de atención por la literatura económica. Los autores clásicos trataron de explicar las causas que impulsan a los países a crecer y las que pueden frenar dicha tendencia. Con el paso del tiempo y gracias a los avances, tanto en el ámbito matemático, como en el de la generación de datos, se han ido elaborando y calibrando modelos de crecimiento cada vez más sofisticados, en los que se incluían variables tanto cuantitativas como cualitativas.

Pero a pesar de estos avances y de las técnicas empleadas, no se ha logrado contestar a la pregunta esencial: ¿Qué es lo que genera crecimiento económico en un determinado país? Dicho de otra forma, y esta es la tesis esencial del libro objeto de este comentario, no existe una «receta» única válida para todas naciones y en cualquier momento del tiempo. Lo que puede ser válido para una no tiene por qué serlo para otras, y por tanto, imitar las medidas implantadas por unos gobiernos no tiene necesariamente que proporcionar los mismos o similares resultados en otros países o en otras circunstancias. Por tanto, los modelos que se apliquen en un país no deben replicarse en otros, ya que las consecuencias negativas que se podrían derivar pueden ser de gran relevancia en la evolución de ese país, y en la calidad de vida que puedan alcanzar sus ciudadanos.

Es por tanto imprescindible que los países tengan en cuenta sus respectivas circunstancias y estructuras, que identifiquen sus necesidades y, en función de ello, que adopten las diferentes políticas, basadas por consiguiente en sus respectivas realidades económicas. Si no es así, las medidas adoptadas pueden no ser adecuadas, generar efectos indeseados y afectar negativamente al crecimiento económico.

CRECIMIENTO, INSTITUCIONES Y GLOBALIZACIÓN

Estas son en términos generales las ideas recogidas por Dani Rodrik en el interesante libro objeto de este comentario, que se centra esencialmente en el ámbito de las economías en desarrollo y que analiza tres cuestiones que guardan una estrecha relación entre ellas: el crecimiento económico, las instituciones y la globalización.

Como indica el propio autor en la introducción, el análisis realizado en el libro se fundamenta esencialmente en los principios que se exponen a continuación. En primer lugar, el análisis económico adoptado es el neoclásico, en el sentido de que los fenómenos sociales son consecuencia de la interacción de las conductas de los distintos agentes económicos, que llevan a cabo su actividad considerando las restricciones impuestas por el entorno en el que viven.

En segundo lugar hay que prestar gran atención a la evidencia empírica reciente. Los estudios detallados de los países son esenciales y hay que tener en cuenta, tanto los análisis de corte transversal, como los estudios del caso. Las medidas que se adopten tienen que tener en consideración ambos tipos de análisis y no implantar medidas que vayan en contra de las evidencias mostradas en ambos tipos de estudios.

En tercer lugar, los gobiernos pueden llevar a cabo medidas que mejoren la situación de los países. En este sentido, lo que se propone es una postura intermedia entre la que defienden los detractores de la actuación gubernamental y la contraria, esto es, la de los que defienden dicha intervención a ultranza. Ambos planteamientos han proporcionado ideas valiosas, pero la idea defendida por Rodrik es que hay que buscar una postura intermedia entre ambas, considerando que el gobierno puede hacer algo más que tratar de eliminar los fallos del mercado a la hora de generar el desarrollo económico.

En cuarto lugar, como ya se ha indicado anteriormente, las políticas de crecimiento deben ser específicas para cada contexto. El entorno en el que los agentes económicos llevan a cabo su actividad genera oportunidades y comportamientos que no tienen por qué darse en otros países.

En quinto lugar, a la hora de implantar reformas es importante tener en cuenta las restricciones que presenta cada país. En muchas ocasiones, los economistas hacen propuestas dentro del ámbito en el que son

especialistas (comercial, monetario, etc.), y lo verdaderamente importante es saber si las medidas van a tener resultados positivos sobre el crecimiento y si las reformas propuestas van realmente a satisfacer las necesidades del país.

Finalmente, Rodrik añade un elemento adicional: la modestia. Desde su punto de vista, a pesar de la gran influencia que están teniendo los economistas en los países en vías de desarrollo, sus resultados no son satisfactorios. Considera que los economistas son soberbios y no hay motivos para ello. Por ello, los capítulos del libro están escritos enfatizando el pragmatismo, la experimentación y los conocimientos locales, y mostrando también las carencias que presenta a veces el análisis económico.

Para llevar a cabo su estudio, el libro recoge nueve trabajos anteriormente publicados, excepto el capítulo 6, agrupados en tres partes: crecimiento, instituciones y globalización.

POR QUÉ UNOS PAÍSES CRECEN MÁS

Así, la primera parte, centrada en el crecimiento, analiza las circunstancias por las cuales algunos países han crecido más que otros, y qué se puede aprender de dicha experiencia. En este sentido, el autor hace hincapié en dos ideas. Por un lado, que a la hora de analizar estos temas hay que distinguir entre iniciar-potenciar el crecimiento y mantenerlo, aspecto que por regla general no suele tenerse en cuenta. Una cuestión es promover el crecimiento, lo que en ocasiones implica adoptar algún tipo de medida fiscal, por ejemplo, y otra es el mantenimiento del mismo a lo largo del tiempo una vez iniciado, lo que resulta complicado, ya que se necesita un conjunto sólido de instituciones que permita afrontar los momentos de crisis que se puedan presentar. Son dos momentos que hay que diferenciar y que están conectados, ya que la forma en la que iniciemos o potenciemos el crecimiento va a facilitar o no que pueda mantenerse. La segunda idea, que ya se ha señalado anteriormente en varias ocasiones, es que lo que resulta válido y eficaz para un país no tiene por qué serlo necesariamente para otros.

Estas cuestiones son analizadas en los tres capítulos que forman esta primera parte. El capítulo primero se centra en la evolución del crecimiento y las propuestas que se han formulado en este ámbito, en especial el denominado Consenso de Washington. Rodrik señala que el análisis neoclásico del crecimiento muestra una gran flexibilidad, por lo que hay que aprovechar esta circunstancia para proponer ideas imaginativas que estimulen este objetivo de política económica, teniendo en cuenta las restricciones y oportunidades de cada país.

Por su parte, el capítulo 2 se centra en cómo conseguir que se potencie o genere crecimiento económico. En este sentido, resulta necesario distinguir aquellos ámbitos en los que las actuaciones que se hagan tengan un mayor impacto. Ello implica considerar un

árbol de decisiones que parte de dos posibles circunstancias que merman la posibilidad de crecer. Por un lado, la existencia de un bajo rendimiento de la actividad económica, y, por otro, una gran dificultad para financiarse.

Así pues, la tarea primordial es detectar cuál de estas circunstancias supone una mayor y más relevante restricción, para así poder adoptar las medidas más apropiadas. Por ejemplo, si fuera la primera, habría que considerar si el capital humano es inadecuado, o lo son las infraestructuras, si se producen fallos del mercado o los fallos son del gobierno, etc. En cambio, si es la segunda, habría que tener en consideración qué clase de financiación es la inadecuada, la externa o la interna, y por tanto, las cuestiones referidas al ahorro, intermediación, etc., cobran en este caso un gran protagonismo. Una vez realizado este análisis teórico, se presenta la aplicación de estas ideas en tres países de América Latina, concretamente en Brasil, en El Salvador y en la República Dominicana.

ESTRATEGIAS DE CRECIMIENTO

El último capítulo de esta parte es una especie de resumen de los otros dos capítulos y sirve de transición hacia la segunda parte del libro. En concreto, muestra la manera de formular las estrategias de crecimiento. Para ello han que seguirse fundamentalmente tres pasos. En primer lugar, llevar a cabo un diagnóstico del crecimiento tal y como se ha indicado en los capítulos anteriores. En este sentido, las medidas propuestas por el Consenso de Washington y las reformas posteriores que se han venido implantando no han generado los efectos positivos esperados. Los países pobres siguen siéndolo y ello es debido, entre otras cuestiones, a los problemas que padecen: la escasa dotación de capital humano, la ineficaz utilización de los recursos y del capital, la existencia de incentivos inadecuados para llevar a cabo inversiones, etcétera.

En este ámbito, y como se ha señalado anteriormente, es importante detectar aquellos sectores en los que las actuaciones van a tener un mayor impacto. No obrar de esta forma significa, en términos generales, llevar a cabo reformas en sentido general y en función de los objetivos perseguidos, esperando obtener resultados positivos en algunos casos. Pero este tipo de comportamiento no supone necesariamente que se vaya a obtener éxito.

En segundo lugar, una vez que se han identificado los problemas más importantes que padece la economía en cuestión, hay que diseñar las políticas adecuadas teniendo en cuenta la realidad del país, a través de las cuales se consiga eliminar las restricciones que se hayan identificado. Lo importante en este caso es centrarse en los fallos que presente el país y que han sido detectados en el paso anterior, desempeñando un papel esencial en este proceso la economía del bienestar. En definitiva, lo que se pretende es actuar sobre la fuente de la distorsión, modifi-

cando si es preciso las actuaciones que no han sido adecuadas. Por ejemplo, si se detecta que la actividad económica es reducida como consecuencia de la existencia de impuestos elevados, hay que bajarlos. A veces, y esto lo demuestra la experiencia de algunos países, hay que utilizar métodos poco convencionales para solucionar los problemas, y tener en cuenta además que se necesita un periodo de tiempo largo para poder conseguir los resultados deseados.

Y, en tercer lugar, fortalecer la estructura institucional de la economía y mantener su capacidad productiva. Hay que señalar que las reformas son esenciales para sostener el crecimiento económico y deberían ser de dos tipos. Por un lado, las destinadas a mantener el dinamismo productivo a lo largo del tiempo. Hay que tratar de mantener el ímpetu generado en lo que se refiere a la producción, por ejemplo, mediante la diversificación propiciada por el descubrimiento de nuevos nichos de mercado. Si no se consigue esto, el crecimiento que se ha ido generando acabará desapareciendo. Y, por otro lado, hay que fortalecer las instituciones nacionales para que sean eficaces a la hora de resolver los posibles conflictos, especialmente en lo que se refiere a evitar los efectos negativos generados por las perturbaciones externas, que suelen ser una de las causas que frenan el crecimiento económico de un país.

LA IMPORTANCIA DE LAS INSTITUCIONES

Esta importancia que tienen las instituciones a la hora de mantener el crecimiento económico generado permite enlazar esta primera parte con la siguiente, centrada en analizar el comportamiento de las instituciones.

En este ámbito ha existido un importante consenso al señalar el papel positivo que desempeñan las instituciones a la hora de favorecer el crecimiento económico. Ya Adam Smith indicaba que las instituciones existentes en un país, junto a la apertura de nuevos mercados y a las innovaciones, entre otros factores, podrían retrasar la aparición del temido estado estacionario inherente al desarrollo económico que experimentan las naciones. Desde una vertiente más moderna, por ejemplo Schumpeter señalaba especialmente el medio físico, la organización social, las instituciones y la tecnología, como los factores esenciales que se han venido considerando como favorecedores del crecimiento económico.

Gracias a la aparición del institucionalismo, se ha ido concediendo cada vez más importancia al papel que desempeñan las instituciones en términos generales y en lo que respecta al crecimiento en particular, ya que establecen las bases sobre las que se va a desarrollar la actividad económica. Ahora bien, a pesar de esta visión positiva, también hay que añadir que hay que cumplir una serie de condiciones para que las instituciones favorezcan el crecimiento

económico, como por ejemplo, frenar las actuaciones de los grupos de presión, defender los derechos de propiedad, generar una mayor igualdad, etc.

En concreto, en el libro objeto de este comentario, Rodrik analiza la importancia de las instituciones a través de los tres capítulos que componen la segunda parte. En el capítulo 4 vuelve a centrarse en la importancia que tiene para un país la existencia de una vitalidad productiva, por lo que analiza el tipo de instituciones que serían idóneas para que los países en desarrollo puedan sostener el crecimiento a lo largo del tiempo. Este es un tema especialmente relevante en este tipo de economías que tienen que llevar a cabo grandes reformas para pasar de una economía tradicional, que suele caracterizarse por una baja productividad, a otra moderna caracterizada precisamente por lo contrario. Así, la primera parte de este capítulo se dedica a exponer los elementos y particularidades que deben poseer unas instituciones adecuadas a dicho fin.

Pero en este ámbito hay que tener también presente que dicho proceso tiene que contar con unos mercados que actúen adecuadamente, con empresas eficientes y con un espíritu empresarial que permita llevar a cabo inversiones que mejoren la ventaja comparativa del país. En este sentido, resulta necesaria la elaboración de una política industrial capaz de estimular no sólo las inversiones que son necesarias, sino también dicho espíritu empresarial.

Pero el problema que se plantea en este ámbito es el papel que desempeña el gobierno a la hora de elaborar dicha política. Surge, por tanto, la polémica de si el gobierno no es eficiente y por tanto no es capaz de diseñar medidas, sino que por el contrario su actividad conduce a la implantación, sin quererlo, de obstáculos que frenen el crecimiento de la economía. Rodrik considera que los argumentos en contra de la actuación pública pueden ser rebatidos y que, por tanto, existe un margen de maniobra para los decisores políticos en este ámbito. Lo importante es descubrir dónde hay que actuar e implantar las medidas más adecuadas para alcanzar el objetivo.

Por su parte, en el quinto capítulo se propone una tipología de instituciones que favorecen la actuación de los mercados. Al igual que lo indicado anteriormente referente a las medidas para generar crecimiento económico, aquí tampoco existen medidas generales para establecer dichas instituciones, sino que resulta muy necesario considerar las circunstancias específicas de cada país o entorno. Y van a ser los sistemas políticos participativos los que resulten más adecuados para ello, ya que, en términos generales, son los que mejor conocen las circunstancias y la problemática de cada país. Rodrik señala que las democracias proporcionan una menor aleatoriedad y volatilidad, se enfrentan mejor a las perturbaciones que se puedan producir y generan una mejor distribución que otros regímenes.

En el siguiente capítulo, se concluye esta segunda parte señalando la importancia que tienen las instituciones y se analiza la cuestión de que si esto es así,

entonces cabría pensar que las políticas económicas son poco relevantes o que otros factores que se han venido considerando tradicionalmente relevantes en el proceso de desarrollo económico, por ejemplo, los geográficos, no lo son ahora. Y, por otro lado, de nuevo se vuelve al tema de si los elementos que se consideran esenciales en los países desarrollados, como los derechos de propiedad, deben ser imitados por los países en vías de desarrollo. A todas estas cuestiones Rodrik contesta que no, resaltando de nuevo la necesidad de considerar las circunstancias específicas de cada nación.

GLOBALIZACION Y GOBERNANZA

La última parte del libro, en la que se recogen los tres capítulos finales, se centra en la globalización. El término gobernanza está siendo objeto de atención especialmente por los analistas del comportamiento empresarial, surgiendo así una amplia literatura en la que se muestran los diferentes elementos relacionados con ella tanto desde el punto de vista teórico como empírico. Pero recientemente, también los economistas han estudiado especialmente esta variable, considerando que la forma en la que se gobiernan las instituciones incide sobre el comportamiento de los agentes económicos y, a la postre, sobre el crecimiento económico y el bienestar de la sociedad. De esta manera, a través de la gobernanza se estaría cumpliendo uno de los objetivos de política económica que se considera esencial.

El capítulo 7 se centra en la gobernanza, señalando que la economía mixta es uno de los mayores logros económicos alcanzados en el siglo XX y que la globalización supone tanto oportunidades como retos. En efecto, por un lado, la expansión global de los mercados proporciona un mayor bienestar a aquellas naciones con ventajas competitivas, permite a los países en vías de desarrollo acceder a las innovaciones más avanzadas y les facilita la obtención de los bienes de capital. Pero, por otro lado, frena la capacidad de los estados para desarrollar actividades regulatorias. Asimismo, gran parte de los servicios inherentes al estado del bienestar son cada vez más difíciles de financiar, hay mayores posibilidades de cometer errores a la hora de llevar a cabo la política macroeconómica y los intermediarios financieros muestran una mayor habilidad a la hora de evitar las regulaciones nacionales y la supervisión.

Todo ello, según Rodrik, supone que la actividad de los inversores y productores en el mercado global debilita la base institucional de los países, lo que afecta negativamente a la equidad y a la legitimidad y también que la existencia de demarcaciones jurisdiccionales, que son las de los propios países, tienen efectos negativos sobre la eficiencia. Concluye que una forma de mantener la parte positiva de la globalización sería mediante el diseño de instituciones de gobernanza mundial adecuadas.

El capítulo 8 muestra los efectos que supone para el comercio internacional este tipo de razonamiento. El

planteamiento defendido por Rodrik es el de que la Organización Mundial del Comercio debe centrarse en tratar de generar las condiciones adecuadas que permitan que los países en vías de desarrollo puedan crecer lo suficiente para salir de la situación de pobreza, más que intentar maximizar el volumen de comercio. Lo importante es conseguir compatibilizar la red de restricciones al comercio mundial existente con las necesidades de desarrollo que tienen algunas naciones, ya que los esfuerzos tendentes a que los países en vías de desarrollo accedan a los mercados de los países ricos ya no proporcionan beneficios en términos de crecimiento.

El autor concluye el capítulo señalando que el comportamiento que debería tener la Organización Mundial del Comercio según esta perspectiva sería la de regular la interrelación existente entre los distintos regímenes legales nacionales más que tratar de reducir las diferencias que hay entre ellos.

El último capítulo recoge algunos de los temas ya tratados en otras partes del libro respecto a la relación existente entre crecimiento y globalización. En él se pregunta si la globalización ha sido positiva para los países pobres, ya que para los ricos se suele señalar que sí. Los partidarios de la globalización responden

afirmativamente a esta pregunta, ya que desde su perspectiva, por un lado, se ha reducido la pobreza global y, por otro, los países en vías de desarrollo han experimentado una mayor integración con la economía mundial, lo que les ha permitido crecer más deprisa favoreciendo con ello una reducción de la pobreza. Pero Rodrik señala que los efectos no son tan positivos como se suele afirmar y que si realmente se quiere que los países menos desarrollados se aprovechen también de las ventajas que presenta la globalización, es necesario que se creen oportunidades para que estas naciones puedan llevar a cabo sus propias estrategias para crear las instituciones más idóneas.

En definitiva se trata de un libro muy interesante que analiza las cuestiones anteriores con rigor y muy recomendable. El único punto negro que puede destacarse es su traducción, ya que aparecen numerosos términos y expresiones dudosas, algunas de ellas incorrectas (por ejemplo «ceremonia de premiación», pág. 87 o «monitorear» pág. 161) o que complican la comprensión del texto (por ejemplo, «apropiabilidad privada», pág. 139 o «política monetaria vaga», pág. 116).

■ Miguel-Ángel GALINDO MARTÍN