

Abandonar la rutina

Aplicación del diagnóstico del crecimiento en el Banco Mundial

Danny Leipziger y Roberto Zagha

NO TODAS las distorsiones surgen de la misma manera. Las estrategias de crecimiento eficaces hacen frente al obstáculo o a los obstáculos más condicionantes a medida que aparecen. Esta es la enseñanza clave extraída de la evaluación que realizó el Banco Mundial de las experiencias de crecimiento de la década de 1990 (Banco Mundial, 2005). Pero resulta más fácil explicar esta lección que aplicarla. El marco de diagnóstico del crecimiento propuesto por Ricardo Hausmann, Dani Rodrik y Andrés Velasco (de la Universidad de Harvard) (véase “Para acertarle al diagnóstico” en la pág. 12) constituye un avance interesante debido a que se centra en las bases del crecimiento sostenido —acumulación de capital y espíritu de empresa—, su lógica económica es intuitiva y permite clasificar las reformas según su efecto en el crecimiento. Este enfoque ayuda a diferenciar las reformas esenciales para el crecimiento de las que solo son convenientes porque aumentan la eficiencia. La distinción es primordial porque, además del crecimiento, los gobiernos tienen muchos otros objetivos que contribuyen al bienestar —desde proteger el medio ambiente hasta crear una administración pública más eficiente— y que, pese a su importancia, no se relacionan necesariamente con el crecimiento.

Para explorar el potencial del marco de diagnóstico del crecimiento y determinar sus fortalezas y limitaciones, Hausmann, Rodrik y Velasco acordaron trabajar con economistas del Banco Mundial, bajo el examen independiente del Profesor Barry Eichengreen (Universidad de California, Berkeley). En 2005, economistas del Banco aplicaron el método a 12 estudios piloto (Armenia, Bangladesh, los países bálticos, Bolivia, Brasil, Camboya, Egipto, India, Madagascar, Marruecos, Tanzania y Tailandia), sometieron los resultados a examen y debate y, en algunos casos, hasta modificaron sus análisis y recomendaciones. Pero el marco no se aplicó con el mismo rigor y profundidad. Quedan muchas cuestiones por resolver, y si bien es muy pronto para realizar una evaluación definitiva, hemos aprendido algunas lecciones preliminares.

Primero, *según el Premio Nobel Mike Spence, identificar los obstáculos que condicionan el crecimiento es más un “arte disciplinado” que una ciencia*. El enfoque de diagnóstico del crecimiento ofrece un marco para formular hipótesis sobre los factores que pueden estar dificultándolo. Pero no genera ni las hipótesis ni las herramientas empíricas para probarlas. Estas tareas dependen de la creatividad del analista y de su capacidad de formular hipótesis y crear “historias” plausibles

que puedan verificarse empíricamente. Como en todo arte, la práctica debe complementar el talento, y el potencial de este marco solo se cristalizará con su uso repetido. El enfoque es mucho más abierto que, por ejemplo, las regresiones de crecimiento, que suelen utilizarse para justificar las prioridades de reforma y determinar qué políticas darán mejores resultados. Dichas regresiones generan resultados más allá del analista que las aplica y de las historias que este pueda formular. De forma similar, las evaluaciones del clima de inversión miden varia-

bles que, según se cree, influyen sobre las inversiones privadas, sin importar quién realiza el análisis. Pero la objetividad de estos métodos tiene el costo de aplicar un enfoque formulaico a las estrategias de reforma y de restar precisión al análisis.

Segundo, *el diagnóstico del crecimiento exige un amplio conocimiento de la economía analizada*. Tomemos una

economía en que las tasas de retorno social de la inversión privada son altas, pero esta inversión es baja. Para determinar si la brecha surge por la inestabilidad macroeconómica, por un bajo respeto de los derechos de propiedad, por riesgos políticos o por alguna otra razón, es necesario tener un profundo conocimiento de la economía y la capacidad de clasificar, o tal vez cuantificar, las intervenciones. Como los datos comparativos generalmente no son concluyentes y los modelos de países específicos resultan útiles para calibrar la *dirección* del cambio más que para evaluar el efecto absoluto de una intervención, a menudo la experiencia del país es lo más importante para el diagnóstico del crecimiento. Una misma medida de reforma puede tener resultados diversos según las circunstancias.

Tercero, *la búsqueda de obstáculos que condicionan el crecimiento lleva a formular hipótesis que desafían el saber convencional y resaltan la complejidad de los procesos de crecimiento*. Bolivia puede ser un ejemplo. El saber convencional dice que la inestabilidad política ha transformado el riesgo de apropiación (la posibilidad de verse despojado del retorno económico de la inversión privada, por ejemplo, a través de las expropiaciones) en el obstáculo condicionante del crecimiento boliviano. Pero el riesgo de apropiación está enquistado en instituciones con pocas probabilidades de cambiar significativamente en el corto plazo, y no fue un problema de mediados de la década de 1990, cuando existía financiamiento y la economía crecía. Si el riesgo de apropiación fuera el principal obstáculo, las tasas de retorno de la inversión realmente obtenidas deberían ser altas (para compensar los retornos negativos esperados en el caso de expropiación), y la inversión debería ser elevada

En todo proceso de crecimiento, cuando se elimina un obstáculo, surgen otros.



en sectores como los servicios y las pequeñas y medianas empresas, donde el riesgo de expropiación no es un problema. No hay pruebas que respalden esta hipótesis. Otra hipótesis es que el crecimiento de Bolivia se vio afectado por inversiones insuficientes en “autodescubrimiento”, es decir, la búsqueda de aquellos bienes y servicios en los que la economía boliviana puede ser competitiva, y que generarán nuevas oportunidades de crecimiento del empleo y el ingreso. A pesar de las importantes reformas de mediados de la década de 1980, la economía no ha experimentado un crecimiento ni una diversificación significativas. De hecho, el ingreso per cápita de Bolivia está en el mismo nivel que en 1950. De más está decir que la incapacidad de crear bases sólidas para el desarrollo ha acentuado la inestabilidad política y el conflicto social.

Otro caso en que el saber convencional ha sido desafiado gracias al marco de diagnóstico del crecimiento es el de los países africanos dependientes de la ayuda que experimentaron una aceleración del crecimiento luego de estabilizar y abrir sus economías al comercio y a la inversión privada. Una explicación convencional es que las reformas produjeron mayor crecimiento; otra, que estas fueron respaldadas por cuantiosos flujos de ayuda, y que este factor elevó el crecimiento, pero que ese crecimiento no es sostenible a mediano y largo plazo de no producirse otros cambios estructurales. En Tanzania, esta hipótesis es factible porque la inversión privada y las exportaciones no tradicionales siguen deprimidas pese al crecimiento económico, lo que sugiere que la transformación estructural y la diversificación todavía no han tenido lugar.

Cuarto, **el marco de diagnóstico del crecimiento se aplica a economías estancadas y a las de rápido crecimiento.** ¿Puede aplicarse a una economía de rápido crecimiento? Conceptualmente, la pregunta se relaciona con el *aumento* de la tasa de crecimiento. Preguntar si puede aumentar una tasa de crecimiento cero es lo mismo que preguntar si puede aumentar una tasa positiva. Por ello, el método es valioso tanto para las economías de crecimiento lento como para las de crecimiento rápido.

Tomemos el caso de India y Bangladesh. Las deficiencias de infraestructura de India son bien conocidas. Sin embargo, la economía ha crecido a un ritmo rápido. ¿Pueden conciliarse estos hechos? Sí. El crecimiento se ha concentrado en sectores que no son de “infraestructura intensiva”. El mayor crecimiento de India se ha producido en segmentos de los sectores de servicios y manufacturas que requieren mucha mano de obra calificada y que dependen menos de la infraestructura pública (como software y productos farmacéuticos) o que operan a gran escala y justifican así una infraestructura cautiva (como acero y petroquímicos). En cambio, las industrias pequeñas y de trabajo intensivo han crecido a un ritmo mucho más lento. En Bangladesh, aproximadamente la mitad de la actividad económica del país se concentra en Dhaka pese a la conges-

tión, el uso excesivo de la infraestructura y la contaminación. Ello sugiere que en la capital hay algo, cuya falta en el resto de Bangladesh está retrasando el crecimiento. Aún no se ha determinado si se trata del acceso al gobierno, a la infraestructura, a la información y las redes de comercialización, o a algún otro factor escaso. Como muestran estos ejemplos, las hipótesis empíricas generalmente deben probarse mediante pruebas indirectas, como la naturaleza del crecimiento o las variaciones del mismo en el tiempo y el espacio.

Quinto, **aunque el marco se centra en los obstáculos a corto plazo, no deja de lado los que surgirán a largo plazo.** En todo proceso de crecimiento, cuando se elimina un obstáculo, surgen otros. Si bien pueden hallarse pruebas empíricas para identificar los obstáculos *actuales*, resulta mucho más difícil hacer lo mismo sobre los obstáculos *futuros*. El proceso de adaptación de las políticas a las circunstancias cambiantes sin perder de vista el objetivo final ha sido la clave del éxito de China, Corea y Vietnam en las últimas tres décadas. En los tres países, los futuros obstáculos al crecimiento —ya sea falta de capital humano, infraestructura, conocimientos especializados o capacidad de innovación— se identificaron en forma temprana, y el gobierno tomó medidas para sobrellevar esos obstáculos incipientes.

La clave está en la adaptación

Este marco permite comprender mejor el análisis del crecimiento en los países en desarrollo y evaluar la solidez de las pruebas empíricas que respaldan determinadas políticas y reformas institucionales. Pero sigue siendo un enfoque complejo y difícil.

Detrás del uso intuitivo, metódico y sensato de los precios y demás señales de la economía, se encuentra la ardua y titánica tarea de organizar e interpretar esas señales. Y, como muestran los ejemplos, para aplicar este método de manera más generalizada es necesario contar con mejores datos si queremos confirmar o rechazar una hipótesis correctamente. Además, como quedó demostrado en el análisis del Banco Mundial sobre las enseñanzas que dejó la década de 1990, la adaptación a las circunstancias particulares es clave. Una efectiva formulación de políticas tiene en cuenta las políticas e instituciones que funcionan y las que no. La formulación creativa de políticas permite a las economías superar sus deficiencias y generar crecimiento económico. Si ello no fuese tan difícil, tendríamos muchas más historias de éxito. ■

Danny Leipziger es Vicepresidente de la Red sobre Reducción de la Pobreza y Gestión Económica del Banco Mundial, y Roberto Zagha es Asesor Ejecutivo de la misma unidad.

Referencias:

Banco Mundial, 2005, *Economic Growth in the 1990s: Learning from a Decade of Reform* (Washington).

Hausmann, Ricardo, Dani Rodrik y Lant Pritchett, 2004, “Growth Accelerations”, NBER Working Paper No. 10566 (Cambridge, Massachusetts: National Bureau of Economic Research).

