

Dani Rodrik y la economía del desarrollo*

PEDRO FRANCKE**

Distinguidos visitantes que nos honran con su presencia:

La Pontificia Universidad Católica del Perú ha decidido distinguir al profesor Dani Rodrik con el título de Doctor Honoris Causa, y me ha concedido el privilegio de dar el discurso para celebrar este momento, privilegio que agradezco profundamente.

El profesor Rodrik es uno de los más destacados economistas del desarrollo de las últimas décadas. Es un verdadero lujo tenerlo entre nosotros.

1. LOS APORTES DE RODRIK EN EL ANÁLISIS ECONÓMICO DEL DESARROLLO

La economía del desarrollo es, sino el más importante, uno de los más importantes temas de la ciencia económica para un país en desarrollo como el nuestro. Como alguna vez anotó Javier Iguíñiz, y remarcaba a sus alumnos de primer año, la ciencia económica se hace pequeñas preguntas y se hace grandes preguntas. No parece haber pregunta más grande, es decir, más importante y a la vez más compleja, que preguntarse por qué se desarrollan económicamente unos países y otros no, por qué hay una distancia tan grande entre los países más avanzados y los más atrasados.

Leía hace poco la exposición inaugural de William Easterly, otro gran economista del desarrollo contemporáneo, en su curso de introducción a la Economía que dicta por primera vez, y resaltaba precisamente esta gran pregunta como la fundamental para nuestra ciencia: ¿Por qué algunos países se han desarrollado económicamente y otros no? Para recordar a nuestro reciente Premio Nobel Mario Vargas Llosa, se trata de la misma famosa pregunta de Zavalita, «¿Cuándo se jodió el Perú?», pero cambiando el cuándo por el cómo y haciéndola universal.

* Discurso de orden para el otorgamiento del grado de Doctor Honoris Causa al profesor Dani Rodrik en la PUCP.

** Profesor del Departamento de Economía de la PUCP.

Las investigaciones e ideas sobre la economía del desarrollo decayeron mucho en las décadas de 1980 y 1990, cuando predominaba el Consenso de Washington y la idea de que una plantilla de liberalización económica era todo lo que se necesitaba. Además, como escribió en un brillante ensayo Paul Krugman comparativo con la geografía económica, la economía del desarrollo había sido poco formalizada en modelos y poco sujeta a comprobaciones empíricas, por lo que había quedado fuera de las principales discusiones de la ciencia económica.

Felizmente, la ciencia de la economía del desarrollo ha resurgido en los últimos 20 años, y en ese proceso el profesor Dani Rodrik ha jugado un rol de primer orden y se ha convertido en una referencia obligada. Rodrik ha publicado, en los últimos 15 años, artículos y libros con algunas contribuciones centrales sobre el desarrollo, combinando algunas ideas clásicas y otras nuevas, formalizadas en modelos y con pruebas econométricas de respaldo.

Una de las más recientes contribuciones del profesor Rodrik, junto a Mark Rosenzweig, precisamente hace un balance general de la economía y la política del desarrollo, resaltando la complejidad del tema y la mayor importancia que han adquirido cuestiones como las instituciones, la gobernabilidad y la política.

De esta manera, viejas y nuevas discusiones sobre el desarrollo han adquirido mucha más profundidad y riqueza gracias a los aportes de Dani Rodrik. Resaltaremos algunos de ellos, que no son, sin duda, todos los aportes que el profesor Rodrik ha hecho a la ciencia económica, solo una selección de los que me resultan más relevantes para el Perú hoy.

2. DESARROLLO COMO CAMBIO ESTRUCTURAL Y POLÍTICAS INDUSTRIALES

Una de las visiones clásicas de la economía del desarrollo desde sus orígenes en los años cincuenta es la idea de cambio estructural; es decir, que el proceso de desarrollo no solo es crecimiento sino transformación estructural, con algunos sectores económicos más dinámicos liderando el crecimiento y con cambio tecnológico. En este tema, Rodrik ha presentado modelos y pruebas bastante convincentes de qué es relevante, para determinar el crecimiento futuro, cuáles sectores crecen y qué exportaciones se realizan.

Este es una discusión central Consenso de Washington, que planteó muy fuertemente que no importaba qué sectores crecieran, todos eran iguales, y por eso el Estado no debía tener ninguna política industrial. En un país como el Perú, con fuerte peso de actividades primario-exportadores que han sido reiteradamente señaladas por diversos economistas como las menos conducentes a un desarrollo sostenido, este asunto es de vital importancia.

De estas investigaciones se evidencia la importancia de políticas industriales, terreno en el que el profesor Rodrik también ha hecho aportes importantes, entendiendo que no

se refieren exclusivamente al sector manufacturero, sino en general a actividades dinámicas tecnológicamente y que generan externalidades positivas hacia otros sectores. Según la visión de Rodrik, las políticas industriales se justifican porque el crecimiento de actividades productivas más dinámicas enfrenta dos fallas de mercado centrales. La primera, es que iniciar negocios en nuevas actividades tiene un riesgo potencial mayor, debido al desconocimiento de los costos reales y el potencial del mercado; posteriormente, la réplica se hace más fácil. La segunda es que para producir y vender algo nuevo hay que resolver problemas de coordinación entre distintas actividades que facilitan los insumos y servicios necesarios.

Para enfrentar estos problemas y promover nuevas industrias, Dani Rodrik plantea que lo central no es discutir cuáles son los instrumentos, es decir, si lo conveniente es protección arancelaria, crédito facilitado, subsidios a la exportación o apoyo tecnológico. Lo principal es un diseño institucional que permita que el Estado y los empresarios tengan una buena relación, en la que ni el Estado sea demasiado distante y cometa demasiados errores, ni sea capturado por intereses específicos.

Estas ideas resultan también importantes para el Perú. Resuenan, desde luego, como propuesta, sobretudo a la luz de investigaciones y aportes como los de Francisco Durand en torno a la relación Estado-empresarios.

Una política específica sobre este tema, de especial relevancia en el momento actual, es la referida al tipo de cambio. Manteniendo la idea de las fallas de mercado asociadas al surgimiento de nuevos negocios, en *The Real Exchange Rate and Economic Growth*, Rodrik encuentra que países con un tipo de cambio más competitivo tienden a crecer más. El modelo de base sugiere que un tipo de cambio más competitivo opera como una política industrial que incentiva a los sectores transables más dinámicos, enfrentando tanto las fallas de mercado antes anotadas como los problemas institucionales que tendría una política industrial más intervencionista y que pueden ser difíciles de resolver. Hoy que enfrentamos entradas de capitales y presiones revaloratorias, junto a una discusión nacional sobre las políticas posibles al respecto, es bueno tenerlo en cuenta.

3. LAS INSTITUCIONES Y EL DESARROLLO

Una segunda contribución central de Rodrik ha sido discutir la importancia de las instituciones como el determinante último del crecimiento más importante. Ya mencionamos la centralidad de las instituciones en la visión de Dani Rodrik en relación a las políticas industriales. Pero el tema de las instituciones tiene mucho más importancia y es mucho más profundo.

Si algunos países crecen más que otros, esa diferencia se ha adjudicado entre los economistas a la acumulación de capital y al cambio tecnológico como dos factores fundamentales. Pero la pregunta sigue: ¿por qué en algunos países hay niveles de inversión y de progreso técnico mayores que en otros? La discusión contemporánea en la ciencia

económica ha puesto de relieve dos factores: la geografía y las instituciones. Dani Rodrik ha insistido, y aportado evidencia, en el rol central de las instituciones, frente a investigaciones como la de Jeffrey Sachs que ponen el peso central en la geografía. Este es un tema, sin embargo, en el que la interacción entre geografía, historia e instituciones todavía está por desentrañarse con investigaciones como las que Acemoglu, Robinson y Johnson han aportado sobre el colonialismo, que involucran tanto geografía como instituciones en una interrelación compleja.

Se trata también de una discusión central para nuestro país, marcados por una geografía única, atravesados por los Andes con un porcentaje importante de la población asentado encima de los 3 000 metros, una selva tropical y una corriente marina fría con Fenómeno de El Niño y terremotos incluidos; con una civilización originaria cuya cultura es parte sustancial de la nación peruana, y marcados también por las instituciones coloniales de las que fuimos el centro para Sudamérica durante 300 años.

Siendo la gran importancia de las instituciones en el desarrollo lo más cercano a un consenso en las ideas contemporáneas del desarrollo, una discusión central es entonces cómo promover la mejora institucional. La idea básica que Dani Rodrik ha aportado al respecto es que las instituciones, a diferencia de muchas tecnologías, no se adaptan con facilidad de un país a otro. Las instituciones que funcionan bien en Estados Unidos no son las mismas que han permitido un crecimiento acelerado en China, que hasta hace muy poco ni siquiera reconocía la existencia del derecho de propiedad. Si bien algunos principios generales de la economía son importantes, como la estabilidad macroeconómica, el asegurar la rentabilidad de los inversionistas y la competencia, estos pueden ser resueltos de distintas maneras y con distintas fórmulas institucionales. El capitalismo estadounidense no es igual al japonés, y el danés no es igual al francés. El Perú tiene que encontrar su propio camino.

En este mismo tema, uno de los primeros libros de Rodrik, *Making openness work*, pone énfasis en la importancia de las instituciones para manejar el conflicto. Rodrik sugiere aquí que países con mayores diferencias sociales y étnicas tienen mayores dificultades para adecuarse a shocks externos y que esa fue la razón fundamental de que el desempeño económico latinoamericano fuera peor que el asiático a fines de las décadas de 1970 y 1980 (y no la política de industrialización por sustitución de importaciones). La enorme cercanía de ese modelo de Rodrik con lo que pasó el Perú en esos años es muy grande. El conflicto armado interno, una versión extrema de fallas institucionales y sociales que llevaron en nuestra patria a más de sesenta mil muertos y costos económicos de miles de millones de dólares, como señaló la Comisión de la Verdad y Reconciliación, ha sido una problemática a la que nuestra universidad ha sido muy cercana. Precisamente el informe final de la CVR resalta, también, la importancia de la exclusión social y étnica en la generación del conflicto, lo que a su vez trajo una enorme marcha atrás en el desarrollo económico y social, como este modelo de Rodrik sugiere.

4. LA GLOBALIZACIÓN Y CÓMO APROVECHARLA

La globalización ha sido otro tema de interés del profesor Rodrik, y su entrada al tema marca sus posiciones al respecto, al analizar el tema desde las necesidades de desarrollo de los países menos avanzados. Si bien parece obvia la pertinencia de este enfoque, no ha sido siempre considerada así, y el profesor Rodrik se ha esmerado en insistir en que la apertura y la integración de los países al mundo no es un fin en sí mismo, sino que es un medio para el desarrollo.

¿Por qué la diferencia, cuando parece ser sentido común que economías más abiertas les va mejor? Precisamente uno de los aportes más conocidos y citados de Dani Rodrik es el texto que hiciera con Francisco Rodríguez, criticando el estudio de Sachs y Warner que sostenían que economías más abiertas crecen más y que proponían por lo tanto una apertura comercial unilateral. Rodrik y Rodríguez demostraron que las relaciones estadísticas encontradas por Sachs y Warner no sustentaban bien sus postulados teóricos, debido a que el indicador de apertura comercial que usaron era deficiente y en realidad recogía otras variables. Revisiones posteriores muestran que, efectivamente, no hay predicciones robustas que sostengan que la apertura comercial es favorable al crecimiento. Usando el ejemplo regional, en palabras de Rodrik: «Latinoamérica, la región que adoptó la agenda globalizadora con mayor entusiasmo en la década de 1990, ha sufrido un aumento de la desigualdad, enorme volatilidad y tasas de crecimiento económico significativamente menores a las décadas post- II Guerra Mundial». Al mismo tiempo, países como China han logrado espectaculares tasas de crecimiento sin una apertura comercial profunda.

Rodrik ha anotado, sobre este tema de la integración de las economías nacionales con la economía mundial, cómo lo central es saber si la integración de una economía al mundo favorece el crecimiento de las actividades más dinámicas, o si la encasilla en sectores que pueden crecer en el corto plazo pero que son menos promisorios en relación con la sostenibilidad del crecimiento en el largo plazo, discusión nuevamente de alta relevancia en un país primario-exportador y que ha reforzado esa orientación en los últimos años, como el Perú.

Como Rodrik ha insistido, criticar la apertura comercial como receta universal no quiere decir oponerse ni a la globalización ni a la integración a la economía mundial, sí significa que «(l)os países en desarrollo no deben estar obsesionados con el acceso a mercados extranjeros, al costo de olvidarse de otros retos nacionales más importantes». El problema fundamental parece estar cuando se insiste en que los países menos avanzados cambien sus instituciones y adopten formas institucionales de los países avanzados, aunque no les convengan, como condición para acceder a los mercados externos.

En el Perú, la adopción acelerada de Tratados de Libre Comercio muy similares a los firmados por otros países representa un cambio institucional profundo, que no ha sido suficientemente debatido, ni en relación a las supuestas ventajas en el acceso a mercados

externos, ni en el costo para el desarrollo por la imposibilidad de aplicar algún tipo de políticas industriales diversas. La discusión sobre este tema, sin embargo, es aún incipiente, debido a que carecemos de una discusión profunda sobre cuáles son las políticas industriales que le convienen a nuestro desarrollo ni de las propuestas de cambio institucional que necesitamos. Por ejemplo, ¿cuáles son las limitaciones para el país de haber otorgado seguridades jurídicas especiales a los inversionistas extranjeros en el marco de estos tratados, o de ya no poder exigir «requisitos de desempeño» en términos de transferencia tecnológica o contratación de profesionales nacionales para las inversiones extranjeras?

Por otro lado, en cambio, los avances en materia de regulación de los capitales de corto plazo, que ha ido avanzando el Banco Central de Reserva en los últimos años, parecen ser innovaciones institucionales, que van adaptando experiencias internacionales a una realidad propia marcada por la dolarización, y que resultan de gran importancia para regular mejor el ciclo de la economía nacional frente a shocks externos, tanto positivos como negativos. En este terreno, tanto los cambios del FMI en relación a este tema, como la menor dependencia nacional del FMI, parecen haber sido importantes.

6. POLÍTICAS PARA EL CRECIMIENTO

De estas teorías básicas, el cambio estructural, la integración al mundo y las instituciones, Rodrik ha avanzado una revisión y propuesta de cómo plantearse políticas a favor del crecimiento económico, no basándose en recetarios universales, sino en diagnósticos específicos, y resaltando que el crecimiento puede iniciarse con pequeños cambios institucionales, pero que mantenerlo es más exigente institucionalmente.

Las revisiones que ha hecho Dani Rodrik sobre el tema de los factores del crecimiento incluyen trabajos como *Growth accelerations* (con Ricardo Hausman y Lant Pritchett), donde pone énfasis en los factores que explican 83 casos identificados de países donde el crecimiento se acelera significativamente, y en que busca explicar también si este se sostiene o no. Es en este trabajo donde encuentra que muchas aceleraciones del crecimiento no están asociadas a grandes cambios de política. Tampoco encuentra que sea seguro que ese mayor crecimiento temporal se mantenga. La idea básica es que lograr una aceleración del crecimiento por pocos años no es tan difícil ni requiere cambios muy grandes, aunque un crecimiento sostenido es más exigente en términos de reformas institucionales y de política. Esta visión de Rodrik tiene un sentido muy práctico, no recomienda una larga lista de reformas profundas no priorizadas, como hacía el Consenso de Washington, sino que busca las prioridades y los caminos para el cambio institucional.

Sobre esa base, podemos intentar reinterpretar las razones por las que el crecimiento económico resurgió en el Perú en 1990, tal vez más como respuesta al restablecimiento de principios básicos —estabilización macroeconómica, paz interna para dar confianza a los inversionistas— que a reformas estructurales. Posteriormente, las oportunidades en

la minería y la agroexportación, apoyadas con leyes tributarias, laborales y de seguridad jurídica especialmente favorables, han permitido el despegue de estos sectores. La debilidad de instituciones orientadas a políticas industriales más complejas, sin embargo, parece marcar el escaso creamiento de sectores de mayor valor agregado o con mayor dinamismo tecnológico.

Los estudios de Rodrik que usan datos a nivel mundial han sido complementados en el trabajo que ha realizado de revisiones de experiencias de países a profundidad. El extraordinario libro editado por Rodrik, *In search of prosperity : analytic narratives on economic growth*, tiene una docena de ellos que he revisado varios semestres con mis alumnos, recuerdo en especial los casos de Botswana, Bolivia, China e India como experiencias que abren la mente a nuevas explicaciones y propuestas de política.

De esta visión que cada país enfrenta problemas muy particulares para crecer deviene una de las iniciativas más importantes lideradas por el profesor Rodrik: los diagnósticos del crecimiento (*growth diagnostics*), que presentan revisiones detalladas país por país. Esta iniciativa ha realizado un análisis para el Perú y encontrado, por ejemplo, que el único cambio importante en las últimas dos décadas ha asido la agroexportación, mientras que se mantiene una concentración en la exportación de minerales que no ayuda al desarrollo.

Otro tema mayor sobre el que Rodrik ha aportado mucho es el de las reglas y orientaciones generales que debe tener la globalización, extrapolando sus visiones de las políticas nacionales para los países en desarrollo y planteando cómo instituciones, como la OMC y los acuerdos generales sobre comercio, pueden ser más favorables para los países menos avanzados.

7. CONCLUSIÓN

La acumulación de los aportes científicos de Dani Rodrik en estos veinte años le ha permitido, hace pocos años, publicar un libro que de alguna forma compendia, de manera accesible para un público no especializado, una visión global sobre la economía y el desarrollo. Me refiero al estupendo *One economics, many recipes: Globalization, institutions and economic growth*, que considero de lectura obligada para quien quiera entender y proponer políticas económicas en países en desarrollo.

El aporte de Rodrik a la ciencia económica también es metodológico. En la ola de estudios con regresiones de datos de paneles de países, Dani Rodrik ha observado el especial cuidado que debe tenerse con muchas estimaciones que resultan poco robustas, y criticado exitosamente algunas conclusiones prematuras. Por otro lado, siempre con una mirada en la metodología científica, un reciente texto de Rodrik compara los avances en la macroeconomía del desarrollo con los avances que desde la micro han buscado encontrar los «proyectos exitosos» con impacto basándose en metodologías muy rigurosas pero que, como anota Rodrik, terminan siendo muy poco extrapolables a otras realidades.

Con todos estos aportes, no es de extrañar que el profesor Rodrik haya acumulado importantes distinciones académicas: su doctorado de Princeton, la cátedra Rafiq Hariri de Economía política Internacional de la John F. Kennedy School of Government de Harvard University, el premio Albert Hirschmann del Social Science Research Council y el Leontieff Award for Advancing Frontiers of Economic Thought, entre otras.

Dani Rodrik se ha establecido como un economista que ha abierto fronteras para nuestra ciencia en temas altamente relevantes para nuestro país y para nuestra universidad. Con estos antecedentes, nada resulta más natural para nuestra Universidad que otorgar al profesor Dani Rodrik el grado de doctor Honoris Causa.