



LA METAMORFOSIS DE LA POLÍTICA DE CRECIMIENTO Project Syndicate

Escrito por: Dani Rodrik¹

Puede consultar la versión original [aquí](#)

La industrialización ha sido fundamental para reducir la pobreza históricamente. Pero el contexto mundial y tecnológico actual implica que el crecimiento económico en los países en desarrollo ahora solo es posible aumentando la productividad en empresas informales más pequeñas que emplean a la mayor parte de las clases pobres y medias bajas.

La política de desarrollo se ha dividido durante mucho tiempo en dos tipos de enfoques. Un enfoque se dirige directamente a las personas pobres y busca aliviar la pobreza de los hogares individuales mediante el apoyo a los ingresos, intervenciones de salud y educación y un mejor acceso al crédito. El otro se centra en mejorar las oportunidades económicas y aumentar la productividad general, a través de políticas macroeconómicas y comerciales o reformas legales y reglamentarias en toda la economía. Llamemos a la primera política social ya la segunda política de crecimiento.

Estos dos tipos de políticas son generalmente complementarios. Es posible que el crecimiento agregado no siempre ayude a todos, especialmente a los pobres. En consecuencia, los programas de lucha contra la pobreza serán necesarios incluso cuando la política de crecimiento esté haciendo su trabajo correctamente. En ocasiones, sin embargo, las políticas sociales y de crecimiento se han considerado sustitutos.

Por ejemplo, el uso cada vez mayor de experimentos de políticas aleatorias ha permitido a los analistas desarrollar evidencia causal sobre políticas sociales, como subvenciones en efectivo o intervenciones de educación y salud, de formas que rara vez son posibles con políticas macroeconómicas o económicas. Esto, a su vez, ha llevado a muchos académicos y profesionales a rebajar la importancia práctica de la política de crecimiento en relación con la política social.

Eso es un error, porque los verdaderos determinantes de la pobreza pueden estar a cierta distancia de los hogares y comunidades pobres. El desarrollo económico requiere trabajos productivos no agrícolas. El aumento de las oportunidades de empleo en las ciudades y el fomento de la migración del campo a las zonas urbanas

¹ Dani Rodrik, profesor de economía política internacional en la Escuela de Gobierno John F. Kennedy de la Universidad de Harvard, es presidente de la Asociación Económica Internacional y autor de *Straight Talk on Trade: Ideas for a Sane World Economy*.



pueden aumentar los ingresos de forma más eficaz que ayudar a las personas a convertirse en mejores agricultores o proporcionarles subvenciones en efectivo.

De hecho, históricamente la industrialización ha sido fundamental para reducir la pobreza. Es cierto que los beneficios del crecimiento económico impulsado por la industrialización a menudo tardan en filtrarse. Durante la Revolución Industrial de Gran Bretaña, las condiciones de vida de los trabajadores urbanos mejoraron muy lentamente, si es que lo hicieron, durante casi un siglo hasta que el surgimiento de los sindicatos y otros cambios institucionales corrigieron el desequilibrio de poder con los empleadores. Pero la experiencia más reciente con la industrialización rápida orientada a la exportación en los tigres de Asia oriental y China ha comprimido este proceso y ha producido milagros de reducción de la pobreza junto con milagros de crecimiento.

Hay indicios claros de que estamos entrando en una nueva era en la que la industrialización ya no será tan potente para difundir los beneficios de las ganancias de productividad en toda la economía. Las tendencias mundiales en innovación han reducido significativamente el potencial de las industrias manufactureras para absorber trabajadores poco calificados. La participación de la mano de obra en el valor agregado ha disminuido rápidamente en estas ramas, en particular para esos trabajadores.

Y mientras que la globalización ha acelerado la transferencia de manufactura de economías avanzadas a economías en desarrollo, las cadenas de valor globales han resultado ser, en el mejor de los casos, un vehículo débil para crear buenos empleos, porque son una correa de transmisión para tecnologías intensivas en habilidades y capital, y porque su modelo de negocio se basa en insumos importados y falta de integración con la economía local. Las industrias manufactureras competitivas a nivel mundial en las economías en desarrollo operan cada vez más como enclaves, similares a las industrias extractivas orientadas a la exportación y de alto uso intensivo de capital. Pueden estimular las exportaciones y mayores ingresos para un segmento estrecho de la economía, pero pasan por alto a la mayoría de los trabajadores, y especialmente a los menos educados.

Este modelo de crecimiento se queda corto no solo en términos de equidad o reducción de la pobreza; tampoco promueve mucho crecimiento porque las actividades de mayor productividad no pueden abarcar una parte cada vez mayor de la economía. Así como las economías ricas en recursos rara vez crecen durante mucho tiempo (fuera de los auges de los términos de intercambio), el modelo de industrialización ya no es capaz de generar un crecimiento económico rápido y sostenido.

Entonces, ¿cómo debería ser el modelo de crecimiento actual? Como siempre, las inversiones en capital humano, infraestructura y mejores instituciones siguen siendo indispensables para obtener ganancias económicas a largo plazo. Estos son los fundamentos de la convergencia económica con los países ricos. Pero una estrategia de crecimiento que merezca su nombre debe mejorar la productividad de



la fuerza laboral existente, no la fuerza laboral que podría surgir en el futuro gracias a tales inversiones.

Los países en desarrollo conservan un potencial significativo para aumentar la productividad agrícola y diversificar los cultivos tradicionales a los comerciales o de exportación. Pero incluso con una agricultura más productiva, y de hecho como resultado de ella, los trabajadores jóvenes seguirán abandonando el campo y acudiendo en masa a las zonas urbanas. No se emplearán en fábricas sino en microempresas informales en servicios de baja productividad con escasas perspectivas de expansión.

Por lo tanto, las políticas de crecimiento de la próxima generación deberán enfocarse en estos servicios y encontrar formas de aumentar su productividad. La realidad es que pocas empresas informales crecerán para convertirse en "campeones nacionales". Pero al ofrecer una variedad de servicios públicos (ayuda con tecnología, planes de negocios, regulaciones y capacitación para habilidades específicas) los gobiernos pueden desbloquear el potencial de crecimiento de los más emprendedores entre ellos. La provisión de tales servicios puede estar condicionada a la supervisión del gobierno y los objetivos de empleo blando. Esto permitiría una autoselección positiva, y solo aquellas microempresas con mayores capacidades optarían por inscribirse para recibir asistencia del gobierno.

Tradicionalmente, las políticas industriales al estilo de Asia oriental se dirigen a los fabricantes más grandes y productivos con mayor probabilidad de convertirse en exportadores. Las futuras "políticas industriales" tendrán que centrarse principalmente en empresas de servicios más pequeñas, la mayoría de las cuales es poco probable que sean exportadoras. Esta nueva generación de políticas industriales dirigidas a los segmentos de menor productividad puede mejorar los medios de vida de los pobres de las zonas urbanas y aumentar la productividad en los sectores de la economía que absorben mano de obra.

Una consecuencia es que la política social y la política de crecimiento se superpondrán cada vez más. La mejor política social, que permite la reducción sostenible de la pobreza y una mayor seguridad económica, es crear empleos mejores y más productivos para los trabajadores que se encuentran en la parte inferior de la distribución de habilidades. En otras palabras, la política social debe centrarse tanto en las empresas como en los hogares. Y el nuevo contexto mundial y tecnológico implica que el crecimiento económico ahora solo es posible aumentando la productividad en empresas informales más pequeñas que emplean a la mayor parte de las clases pobres y medias bajas. La política de desarrollo puede finalmente unificarse.