



Gambling on Development.
Why Some Countries Win and Others Lose
Hurst & Company, London, 2022,
360 págs

Martin Wolf, influyente periodista británico del *Financial Times*, recomendó la lectura de este libro señalando que plantea la pregunta más importante de la Economía: ¿por qué algunos países se desarrollan y otros *no*? En efecto, esta es una cuestión que ha preocupado tradicionalmente a los economistas. En este sentido, las palabras de Robert Lucas han sido frecuentemente citadas: “¿Podría tomar un gobierno de la India alguna medida que permitiera a la economía de ese país crecer como la de Indonesia? En caso afirmativo ¿Cuál exactamente? En caso negativo, ¿qué tiene de peculiar la India que hace que sea así? Las consecuencias que este tipo de cuestiones tienen para el bienestar humano son simplemente asombrosas: una vez que se comienza a pensar en ellas es difícil pensar en otra cosa” (R. Lucas, 1988, “On the mechanics of economic development”). No obstante, a pesar de los considerables esfuerzos analíticos que se han realizado, aún se está lejos de un consenso en las respuestas a las preguntas formuladas. De hecho, parece existir cierta desconexión entre los refinamientos teóricos de los modelos de crecimiento y las propuestas de política económica para impulsar el desarrollo. Pues bien, Stefan Dercon reúne, en principio, las condiciones necesarias para intentar superar esa brecha, dado que combina su prestigio académico como profesor de Política Económica en la Universidad de Oxford con la experiencia acumulada como responsable del Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido, encargado de canalizar la ayuda exterior.

Gambling on Development se une a otros libros, también escritos por prestigiosos economistas, que, en los últimos años, se han publicado para divulgar diagnósticos y soluciones a los problemas de los países pobres. Se estructura en tres partes. En la primera se exponen las ideas que se han avanzado sobre el tema, las del propio autor y algunos datos sobre el proceso reciente de desarrollo en diferentes países. La segunda parte es básicamente un estudio de casos. Y en la tercera se avanzan algunas propuestas para impulsar el crecimiento y el desarrollo.

El autor presenta en el capítulo 1 cuatro proposiciones sobre las que se han construido distintas explicaciones y soluciones para los problemas de los países pobres:

1. *Los países y las personas son pobres porque están mal dotados.* Se supone, por tanto, que si dispusieran de las adecuadas infraestructuras y del capital humano necesario entonces los mercados posibilitarían el desarrollo. En esta línea cabría situar la aportación de Sachs (*The End of Poverty*, 2006) con su énfasis en la ayuda externa como instrumento para combatir la pobreza.

2. *Los fallos del mercado tienen costes para las personas y pueden atraparlos en la pobreza.* Si, por ejemplo, los mercados financieros no funcionan adecuadamente e impiden el acceso al capital a los pobres entonces estarían limitando el progreso. Sobre esa base, Duflo y Banerjee (*Poor Economics*, 2011) proponen intervenciones concretas que solucionen problemas específicos para avanzar paso a paso hacia el desarrollo.

3. *Las trampas del crecimiento provienen de fallos del mercado que suponen costes para los países pobres.* En este caso el argumento es más general. Serían las externalidades positivas, especialmente las relacionadas con el capital humano, señaladas por Romer, y las economías de escala, como las economías de aglomeración, apuntadas por Krugman, las que explican las divergencias entre unos países y otros. En este contexto, se han situado algunas críticas a la globalización como, por ejemplo, las que han realizado, desde distintos puntos de vista, Stiglitz (*Globalization and Its Discontents*, 2002) o Rodrik (*The Globalization Paradox*, 2011).

4. *Las trampas del crecimiento surgen de fallos en los estados y sus gobiernos.* En consecuencia, lo que explicaría las diferencias de desempeño económico serían las instituciones que históricamente se han configurado en los países tal como sostienen Acemoglu y Robinson (*Why Nations Fail*, 2012).

Dercon, por su parte, trata de aportar una explicación adicional de por qué un conjunto diverso de países ha mejorado en las últimas décadas y por qué otros no. Su receta para el desarrollo la expone en el capítulo 2. Aun aceptando que no existe una solución única, lo que se necesitaría es un compromiso de los que detentan el poder (la élite política y económica) con el desarrollo, implementando políticas creíbles, donde el estado sea consciente de sus limitaciones y tenga la capacidad para aprender de los errores y corregir el rumbo si es necesario. Ese compromiso exigiría un acuerdo entre los que integran la élite que, a su vez, podría verse favorecido después de un periodo de profundo conflicto. Es decir, las crisis extremas servirían de estímulo para la cooperación y harían realidad dicho compromiso ya sea por el deseo de la élite de legitimar el poder que ostenta o, simplemente, por las expectativas de los actores implicados de que una apuesta por el desarrollo puede generar mayores beneficios políticos o económicos que la simple captura de ganancias a corto plazo. Dercon apunta que para el surgimiento de un acuerdo para el desarrollo dentro de las élites no es necesario que los países tengan instituciones perfectas o determinados sistemas políticos. Todo ello descarta la fatalidad del determinismo histórico que, supuestamente, condenaría a ciertos

países a la pobreza. Las razones para el optimismo se muestran, a través de algunos indicadores elementales, en el capítulo 3, al existir evidencia de que la pobreza extrema se ha reducido en las últimas décadas. No obstante, aunque con excepciones, contrasta el relativo progreso en Asia con lo ocurrido en África. Los casos concretos de éxito y fracaso se exponen en los capítulos que integran la segunda parte. La selección de países se justifica por la experiencia que acumula el autor viviendo en ellos y estudiando su funcionamiento.

Dercon identifica, de manera alegórica, cada país con un animal. China sería el dragón que ha sorprendido por su impresionante crecimiento basado en la explotación de su gran pero único recurso natural (las personas). Indonesia es el cachorro de tigre que aspira a imitar las trayectorias de los tigres asiáticos ya consolidadas (R. Corea, Taiwán, Hong Kong y Singapur). E India sería como su ave nacional, el pavo real, que debajo de sus llamativas plumas esconde un pájaro flacucho. Los tres, a pesar de sus diferentes sistemas políticos, estructuras sociales e historia, comparten una experiencia de crecimiento en las últimas décadas, aunque con intensidades diferentes. Dercon sostiene que estos países tuvieron éxito al lograr el compromiso de las élites con el crecimiento y el desarrollo después de una crisis de legitimidad (en China), de un conflicto civil (en Indonesia), o de una crisis económica (en la India).

En cambio, Sierra Leona y Malawi serían como un hipopótamo en un lago que solo enseña las orejas mientras oculta el resto del cuerpo. Las orejas serían las estructuras formales del estado mientras que el cuerpo se correspondería con los vínculos informales que determinan la mayoría de las decisiones. Son ejemplos de países que no han logrado despegar. Una vez más se mencionan sus diferencias. Sierra Leona tuvo graves conflictos civiles y sanitarios relacionados con la propagación del *ébola*, aunque posee importantes recursos naturales. Malawi, por su parte, comparativamente no tuvo destacables conflictos desde su independencia, pero carece de recursos naturales. Las semejanzas, en esta ocasión, residen en el dominio de intereses particulares que, mediante prácticas corruptas, están orientados a la captura de beneficios a corto plazo y tratan la producción de la economía como un juego de suma cero en vez de preocuparse de su crecimiento.

Kenia, Uganda y Ghana también podrían ser descritos como hipopótamos, donde existe una corrupción endémica y se han implementado políticas basadas en el clientelismo y el favoritismo. Sin embargo, Dercon encuentra razones para ver el vaso medio lleno. En Kenia una reforma constitucional disminuyó la presión de la política en favor de determinadas etnias. Y tanto en Uganda como en Ghana existe un grupo solvente de tecnócratas que ha impulsado ciertos progresos económicos. Aún estarían lejos de alcanzar un acuerdo de la élite con una estrategia de desarrollo a largo plazo, pero, quizás, estén dándose las condiciones para un próximo despegue.

Los siguientes en la lista son la República Democrática del Congo y Nigeria. Son hipopótamos con rasgos depredadores o, más bien, peces tigres que viven de comer peces más pequeños, configurándose como estados en los que la opulencia de algunos se sostiene gracias a la pobreza de muchos. Las

historias y anécdotas que nos cuenta el autor sobre estos países rebelan redes de corrupción en torno a la explotación de los recursos naturales, propias de estados organizados para apoyar las conductas depredadoras de las elites y que carecen, por completo, de incentivos para comprometerse con el crecimiento y el desarrollo.

También serían sombrías las expectativas de Sudán del Sur, Afganistán, Nepal, Líbano y Somalilandia, que se comportarían como hienas que se pelean por la carroña. Son estados en conflicto, aunque, lógicamente, con sus propias peculiaridades. Ahora bien, mientras que en Sudán del Sur y Afganistán parece que el conflicto se ha instalado generando una espiral destructiva, en los otros países mencionados, sin ser ejemplos de historias de éxito, parece vislumbrarse un futuro vinculado a la paz y la estabilidad y una posibilidad de un acuerdo económico de sus respectivas élites.

A Bangladés se le dedica un capítulo independiente y se le compara con un cachorro de tigre, al igual que Indonesia. No llega a ser un tigre adulto, pero ha demostrado una sorprendente capacidad de crecimiento. Según Dercon el éxito de Bangladés se explica por el compromiso, tanto político como económico, alcanzado por la élite tras la guerra de independencia con Pakistán en la década de 1970. De esta manera, se implementaron políticas macroeconómicas razonables y el país se abrió a los mercados globales y a la inversión extranjera. El acuerdo surgió, en consonancia con lo avanzado en el capítulo 2, después de un grave conflicto, como la mejor opción para que la élite aumentara sus beneficios.

El repaso de las experiencias de desarrollo se cierra con Etiopía y Uganda, los leones africanos. Etiopía experimentó un crecimiento espectacular, entre 2004 y 2019, liderado por el estado y con el apoyo de un grupo de tecnócratas dispuestos a experimentar y aprender. También Ruanda tuvo un crecimiento económico importante y, como Etiopía, estuvo liderado por una nueva élite que buscó la legitimidad a través del desarrollo. En ambos países se lograron avances dentro de una política llena de imperfecciones.

La tercera parte del libro versa sobre lo que se puede hacer. En primer término, se analiza la ayuda al desarrollo. Se critica que el foco de la discusión se centre, exclusivamente, en la financiación de los Objetivos del Desarrollo del Milenio (ODM), luego reemplazados por los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), puesto que, de alguna manera, distraen el verdadero debate sobre cómo se produce el desarrollo. En este sentido, la ayuda exterior podría ser muy eficaz en los países que avanzan hacia un acuerdo interno de desarrollo. Si no es así entonces la ayuda corre el riesgo de mantener el statu quo y bloquear el desarrollo y el cambio político. Dercon insiste en la necesidad de que los países estén seriamente comprometidos con el crecimiento y el desarrollo para que la ayuda financiera sea un instrumento útil para la transformación.

En consecuencia, el autor argumenta que, cuando el país receptor está comprometido con el desarrollo, y no solo el sostener una red clientelar o en desviar recursos mediante la corrupción, la ayuda podría, efectivamente, contribuir al desarrollo. Asimismo, podría mejorar las oportunidades de los

países comprometidos con el desarrollo una política comercial que facilite el crecimiento basado en las exportaciones más allá de los recursos naturales, una actuación decidida que impida los flujos financieros internacionales procedentes de prácticas corruptas o ilícitas, o la provisión de bienes públicos globales que benefician especialmente a los países en desarrollo como, por ejemplo, la lucha contra el cambio climático, la seguridad, o el conocimiento para mejorar los sistemas de salud o el rendimiento agrícola.

Mucho más difícil es conseguir que la ayuda contribuya al desarrollo en los “lugares desordenados” (*messy places*). Aquí el reto consiste en conseguir un cambio en la política y la economía que estimule el compromiso de la élite con el crecimiento y el desarrollo. De entrada, Dercon propone orientar la ayuda externa de manera que modifique los incentivos para facilitar los adecuados acuerdos políticos y económicos que subyacen a la negociación de la élite; mejorar la rendición de cuentas y el funcionamiento del estado; y, a un nivel más concreto, avanzar en los programas dirigidos a las personas, como, por ejemplo, los destinados a la salud, la educación o el saneamiento. Si no es posible progresar en este camino entonces, quizás, la ayuda sea contraproducente.

Tras la lectura del libro llego a la conclusión que para su autor está claro que lo que impulsa el desarrollo de los países son políticas macroeconómicas sensatas, inversión en infraestructura, una orientación del mercado hacia el sector exportador, y un clima favorable a la inversión. Y que este escenario exige un compromiso o apuesta de sus élites. El problema, por tanto, sería más político que económico. Sobre esa base, cabría realizar, al menos, dos comentarios.

El primero está relacionado con un posible sesgo de confirmación. Quizás Dercon ha interpretado las experiencias de éxito o fracaso a través de un relato que ratifique sus convicciones: aquellos países que han logrado avanzar tuvieron unas élites comprometidas con el desarrollo mientras que los que no lo consiguieron carecieron de ese compromiso. Tampoco queda claramente demostrado que la causa, y no la consecuencia, del progreso sea la apuesta de la élite con el desarrollo. Es decir, puede que, si lo planteamos en términos econométricos, exista un problema de endogeneidad. Evidentemente estas objeciones no invalidan la tesis de Dercon que, por otro lado, no es nueva ya que el análisis del papel que tienen las élites en el proceso de desarrollo ha sido una preocupación recurrente a lo largo de la historia y, en este sentido, se echa en falta algunas referencias (p.e. Amsden, A. H., DiCaprio, A., & Robinson, J. A. (eds.) (2012), *The role of elites in economic development*, 2012). Simplemente, deja un amplio margen para un tratamiento más riguroso del problema.

El segundo comentario está relacionado con la complejidad del proceso de desarrollo. A las proposiciones avanzadas en el capítulo 1, mencionadas más arriba, Dercon agrega el compromiso de las élites. Probablemente, una explicación global del problema exija la concurrencia de distintos enfoques. En cualquier caso, no existe un enfoque único que pueda aplicarse con generalidad a todos los países. Las peculiaridades de cada caso impiden una

visión uniforme del proceso de desarrollo. Lo cual, a su vez, nos recuerda que el desempeño económico de los países no depende, exclusivamente, del voluntarismo de los que implementan la política económica, sino que también son importantes las restricciones sociales e institucionales que, en muchas ocasiones, tienen raíces históricas, y son difíciles de superar.

Beatriz Benítez-Aurioles
Universidad de Málaga

