

AKADEMOS es una revista semestral. De amplio espacio editorial, para la publicación de trabajos inéditos de investigación, artículos de análisis, reseñas y opinión, en los distintos tópicos de las ciencias, la tecnología, las artes y la cultura.

## Educación y Crecimiento Inclusivo\*

Este artículo es el resultado del conversatorio con el Dr. Óscar Cabrera

Mauricio González

Licenciado en Economía e Investigador del Centro de Investigaciones en Ciencias y Humanidades, CICH de la Universidad Dr. José Matías Delgado

mgonzalez@ujmd.edu.sv

### 1. Introducción

Son muy conocidos los logros que en el campo educativo se han obtenido en El Salvador en el transcurso de las últimas décadas. Especialmente en la cobertura de las matriculas en primaria y secundaria.

Sin embargo, a diferencia de varios países, los logros educacionales no se corresponden con los obtenidos en los campos del empleo, la pobreza y el crecimiento económico. El estancamiento económico es ya una constante en el panorama económico de las últimas dos décadas, a nivel regional y continental.

Por esto surgen varias preguntas. ¿Qué ha sucedido en términos de educación y empleo, dados los niveles deprimentes de empleo en el país? En términos de la educación específicamente, ¿Cómo se explica que la rentabilidad de la inversión en educación exhiba una tendencia decreciente por casi dos décadas?

\* Este artículo figura como Capítulo V en nuestra publicación El Salvador: Educación y Crecimiento, (2017) de la UJMD; fue la base principal para el conversatorio titulado ¿Es rentable la inversión privada para la educación en El Salvador? el cual se conversó con el Dr. Óscar Cabrera (Presidente del Banco Central de Reserva). Se señalan las razones por las que la rentabilidad de la inversión en educación ha declinado en el país, y se menciona la responsabilidad que cabe a la política cambiaria para tal resultado, tema en el que por cuestiones de tiempo no se profundizó en el conversatorio.

¿Cuál es la responsabilidad que cabe a la política económica en los resultados en los campos de la educación, el empleo y la pobreza? Más específicamente, ¿Cuál ha sido el impacto, si alguno, de la política económica en la rentabilidad de la inversión en educación? Finalmente, ¿Qué se puede hacer para revertir los resultados obtenidos en estos campos?

Estas son algunas interrogantes que ya se han planteado en los capítulos anteriores, pero ahora se mostrarán respuestas en el marco del crecimiento inclusivo. Un examen rápido de la literatura permite encontrar al menos dos maneras en que se inserta la educación en el crecimiento inclusivo: como “condición marco”, y como mecanismo de inclusión; nunca como determinante del mismo. Con este propósito, en el siguiente apartado, el segundo después de esta Introducción, se elabora sobre la visión de la educación como una “condición marco” para el crecimiento inclusivo.

Luego, en el tercer apartado, se analizan los vínculos entre la educación, el empleo, la pobreza y el crecimiento económico inclusivo, enfatizando el papel de la política macroeconómica en su relación con la educación, el papel de esta como mecanismo de inclusión, y contrastando esta visión con el papel de la educación según la macroeconomía convencional. Y en el cuarto y último se concluye.

## **2. La educación como una “condición marco” para el crecimiento inclusivo**

Ocampo (2008) analiza, en términos generales, los factores que son vitales para el crecimiento económico distinguiéndolos

de los que no lo son. Su reflexión permite identificar la naturaleza de la causalidad que pudiera existir entre el aumento en el gasto o inversión en educación y el aumento del PIB; es decir, ¿es el aumento en el gasto en educación lo que lleva al aumento del PIB, o es el aumento del PIB lo que lleva a un aumento en el gasto en educación?

El lector sabe que esta pregunta ha sido examinada por este autor en varios contextos, y ahora se añade la perspectiva que se halla en Ocampo (2008). Ocampo identifica un listado de variables –incluyendo el capital humano, asociado a la educación– que se relacionan de una manera u otra con el crecimiento económico, y señala la siguiente situación:

Gracias tanto al análisis de series de tiempo como de corte transversal, la literatura económica reciente ha identificado ciertas regularidades que caracterizan los procesos de crecimiento. Dichos estudios han investigado ampliamente la función de las instituciones, la productividad, la acumulación de capital físico y humano, las políticas económicas y la geografía, así como los cambios en la composición del producto interno bruto (PIB) y las estructuras de empleo que acompañan los procesos de crecimiento económico.

El análisis de los nexos causales entre estas variables plantea dos temas de carácter metodológico. El primero se relaciona con la necesidad de distinguir los factores que tienen una incidencia directa en la determinación de las variaciones de los ritmos de crecimiento económico, de aquellos que son esenciales para que el proceso de cre-

cimiento tenga lugar, pero que no juegan un papel directo en la explicación de tales variaciones. Esta distinción ha sido formulada en términos diferentes por distintos autores. Maddison, por ejemplo, se refiere a la diferencia entre “causalidad inmediata” y “causalidad última”, en tanto que Rodrik distingue entre factores que “disparan” el crecimiento y aquellos que lo tornan sostenible (Maddison, 1991 y Rodrik, 2003).

Luego introduce la noción de “condiciones marco”:

Las instituciones son el mejor ejemplo de la segunda de estas categorías. Nadie duda hoy de que una cierta dosis de estabilidad en el contrato social básico, que garantice relaciones fluidas entre empresas, trabajadores y gobierno (incluidas las ideologías en las que se fundan tales relaciones), y un sistema no discrecional de disposiciones legales y costumbres empresariales que aseguren la validez de los contratos, así como una burocracia estatal imparcial (y ojalá eficiente), resultan cruciales para facilitar el crecimiento capitalista moderno. Sin embargo, aunque en algunas circunstancias —en particular, durante las etapas de reconstrucción o derrumbamiento de los regímenes sociopolíticos—, la presencia o ausencia de estos factores puede convertirse en determinante inmediato del crecimiento económico (o de su ausencia), en la mayoría de los casos estos factores juegan el papel de “condiciones marco” más que de factores que influyen directamente en los cambios en el ritmo de crecimiento económico. De hecho, diversos autores han señalado que algunas características de los países —en particular de su desarrollo

institucional— son relativamente constantes, aun en medio de variaciones en los ritmos de crecimiento económico. Esto pone de relieve la importancia de la causalidad “inmediata” o aquellos factores que “disparan” el crecimiento, y que constituyen el objeto central del presente capítulo.

Luego entrega su noción sobre la causalidad entre la educación o capital humano y el crecimiento económico, indicando que la causalidad va del segundo al primero, no al revés como lo postula la macroeconomía convencional:

El segundo problema metodológico se refiere a que el crecimiento económico se caracteriza por la evolución simultánea de una serie de variables económicas: los avances tecnológicos, la acumulación de capital humano, la inversión, el ahorro y las modificaciones sistemáticas de las estructuras productivas. Sin embargo, estas variables son, en gran medida, resultado del crecimiento. Tanto es así que, aunque tradicionalmente se ha considerado que mayores tasas de inversión son esenciales para un crecimiento económico más dinámico, éstas son, en muchos sentidos, resultado de los procesos de crecimiento, a través de lo que se conoce en la teoría macroeconómica como el mecanismo acelerador. A través de las importantes externalidades que genera, y sobre todo por la forma en que se complementa con la tecnología, la acumulación de capital humano también juega un papel clave en [el] crecimiento económico. No obstante, la acumulación de habilidades es, en gran medida, un resultado de la experiencia productiva, en tanto que la expansión de los sistemas educativos está asociada al gasto público adicional que se

hace posible gracias a un crecimiento económico exitoso. (Pgs. 18 y 19)

Después agrega que:

El postulado central de este capítulo es que la dinámica de las estructuras productivas juega el papel fundamental en las modificaciones del ritmo del crecimiento económico. Esta dinámica interactúa con los balances macroeconómicos y genera una retroalimentación positiva que se traduce en círculos virtuosos de crecimiento económico acelerado, o bien en “trampas de crecimiento”. Un cierto grado de estabilidad macroeconómica, en el sentido amplio del término, es condición necesaria y, por supuesto, afecta el balance macroeconómico correspondiente. Un contexto institucional favorable y una oferta adecuada de capital humano e infraestructura actúan como “condiciones marco”, pero no determinan las variaciones en el ritmo del crecimiento. ... (Pg. 25)

A medida que aumenta el nivel de educación, el subempleo puede representar un peligro cada vez mayor para la mano de obra calificada. La emigración internacional de mano de obra ofrece otro mecanismo de ajuste, que es probablemente más importante en este caso que en el de la mano de obra no calificada. Por este motivo; aunque un mayor nivel de educación es un requisito fundamental para el desarrollo económico, tiende a jugar un papel pasivo en la generación de cambios en el ritmo de crecimiento económico. (Pgs. 31 y 32)

Es así que al elaborar sobre las consecuencias de política económica, Ocampo concluye que

El análisis anterior indica que las instituciones que garantizan la estabilidad del pacto social básico, la protección de los contratos de negocios y el funcionamiento de un aparato estatal eficiente, al igual que la formación de capital humano y el desarrollo de redes de infraestructura, son indudablemente importantes sobre el crecimiento económico, pero actúan como “condiciones marco”, que difícilmente conducen por sí solas a una aceleración del crecimiento.

La clave para un rápido crecimiento en los países en desarrollo es una combinación de estrategias orientadas a la transformación dinámica de las estructuras productivas y de estabilidad y condiciones macroeconómicas favorables, en el sentido amplio en que hemos empleado el término de estabilidad macroeconómica. Para mejorar los efectos distributivos del crecimiento, tal estrategia debe estar complementada con políticas orientadas a reducir la heterogeneidad estructural de las estructuras productivas. Dado que, según lo expuesto en este capítulo, las innovaciones y la inversión están estrechamente relacionadas, esta opinión concuerda con el llamado de Rodrik a adoptar estrategias de acumulación de capital a nivel nacional, que se sumen a entornos macroeconómicos apropiados, con el fin de darle un fuerte impulso al crecimiento (Rodrik 1999 y 2003). Ésta es la combinación que ha hecho posible la rápida expansión de las economías asiáticas. (Pgs. 41 y 42)

Debe notarse que la clave del crecimiento incluso según Ocampo no es la educación, por importante que sea como “condición

marco”; sino más bien “una combinación de estrategias orientadas a la transformación dinámica de las estructuras productivas y de estabilidad y condiciones macroeconómicas favorables, en el sentido amplio en que hemos empleado el término de estabilidad macroeconómica”.

Aquí cabe aclarar que la estabilidad macroeconómica *en el sentido de Ocampo*, “no se limita a una inflación baja y un déficit fiscal sostenible, sino que abarca, además, ciclos económicos moderados, precios relativos estables, un déficit en cuenta corriente sostenible y estructuras financieras y balances del sector privado sanos” (pg. 24).<sup>1</sup>

Ahora bien, la relación de la educación con la política macroeconómica, y los temas del empleo y la pobreza, se aprecian mejor en la dimensión de la educación como un mecanismo de inclusividad; este es el tema que sigue.

### 3. Educación, empleo, pobreza y crecimiento

Generalmente se asume una relación directa y positiva entre el número de años de escolaridad y el grado al que un individuo avanza en términos de empleo y posición social, y el grado al que un país puede crecer y prosperar.

Esta noción recibe apoyo de una perspectiva según la cual una buena educación es la clave para alcanzar casi todo otro objetivo en la vida del individuo, y para alcanzar un elevado grado de desarrollo económico y social al nivel de un país. La clave es muy sencilla: a mayor educación corresponde un empleo mejor remunerado y por esto

un menor nivel de pobreza. Por esto, para muchos, hablar de más educación es lo mismo que hablar de más y mejores empleos, más crecimiento, y de menos pobreza. Los números respectivos de países como los de Asia oriental avalan ampliamente esta forma de ver la asociación entre estos conceptos.

Desafortunadamente, esta relación no se ha cumplido en todas partes, especialmente en América Latina, con pocas excepciones. ¿Cuál es la causa de este estado de cosas? Una clave de mayor importancia es el tema de la desigualdad. También puede ponerse: exclusión; o si lo prefiere el lector: poca inclusividad. En este apartado se presenta una primera aproximación al tema de la desigualdad y su conexión con la educación, el empleo y el crecimiento económico.

En diferentes secciones se ahondará mucho más esta conexión, incluyendo la visión del crecimiento inclusivo de la educación como un mecanismo de inclusión, con el propósito de encontrar explicaciones del caso salvadoreño y arribar a prescripciones de política.

#### 3.1. Educación, desigualdad y crecimiento inclusivo

La atención a los problemas que plantea la desigualdad no es nueva, pero es solo recientemente que se ha reconocido, de manera casi universal, su carácter más bien

1 Un detalle de esta concepción de la estabilidad macroeconómica ampliada se encuentra en Ocampo (2002) y (2005). De paso, el lector podrá constatar el enorme peso que Ocampo confiere a la política cambiaria en el logro de la estabilidad y el crecimiento.

pernicioso para el crecimiento y la pobreza. Como lo explica Birdsall (2007)

... comenzando en los 1990, cuando los datos de panel sobre cambios en la distribución del ingreso en países en desarrollo estuvieron disponibles, ... los economistas llegaron a estar más interesados en evaluar los efectos de la distribución del ingreso en el crecimiento. En los últimos 15 años una mayor focalización del nuevo trabajo teórico y empírico se ha puesto sobre los efectos de la desigualdad del ingreso en el crecimiento y desarrollo en el mundo en desarrollo. Mucho de ese trabajo ha sido diestramente revisado en importantes informes del UNDP, el Banco Interamericano de Desarrollo, y el Banco Mundial. (Pg. 1)

El FMI también participa de la nueva visión en relación con el problema de la desigualdad. Zhang (2017)<sup>2</sup> entrega algunos elementos de la perspectiva del FMI al respecto:

Por crecimiento inclusivo yo entiendo una participación más equitativa de los beneficios del aumento en la prosperidad, empleos que pagan salarios decentes, igualdad de oportunidades de empleo y educación, y acceso mejorado a y provisión de cuidado de la salud y servicios financieros. En comparación con las economías avanzadas, los mercados emergentes experimentan mayor disparidad de ingresos y mayor pobreza, y un atraso en el acceso de servicios sociales clave como el cuidado de la salud y finanzas.

Necesitamos hacer que el crecimiento sea inclusivo no solo porque es moralmente correcto hacerlo, sino también porque eso es crítico para lograr un crecimiento fuerte y sostenido. La investigación dentro y fuera del FMI ha mostrado que elevados niveles de desigualdad tienden a reducir el ritmo y durabilidad del crecimiento y que los formuladores de política no deberían tener temor para adoptar aquellas medidas que aseguren una prosperidad compartida, incluso las que redistribuyen la riqueza. (Pg. 27)

El hecho de que el FMI considere moralmente correcto que el crecimiento sea inclusivo, y que de ser necesario se tomen acciones por las que se redistribuya la riqueza, no debe sorprender al lector, especialmente si ha sido un crítico de las posturas del FMI en un tiempo no muy lejano. Al contrario, las nuevas posturas solo deben tranquilizarlo en la medida en que su adopción por el FMI solo las universalizan, despojándolas, en el terreno práctico, de cualquier sesgo político o ideológico que impida apreciar su conveniencia para el logro del crecimiento y la erradicación de la pobreza. Tal es la perspectiva que se adopta en este capítulo.

Y hay más. Zhang explica luego que el FMI ha intensificado su trabajo en muchas de las áreas que considera vitales para el cre-

2 Una mayor elaboración del FMI sobre el obstáculo que la desigualdad supone para el crecimiento puede verse en Berg y Ostry (2011) y Dabla-Norris et al (2015).

cimiento inclusivo. Al respecto vale la pena mencionar algunos ejemplos de lo que el FMI ha hecho en relación con las redes de seguridad y las políticas redistributivas

Sobre las *redes de seguridad y las políticas de redistribución*, nosotros continuamos protegiendo el gasto social cuando diseñamos los programas apoyados por el FMI porque los pobres son los que típicamente sienten con mayor severidad los efectos de las crisis económicas y financieras. Por ejemplo, en el curso del programa económico para Pakistán bajo la Facilidad Extendida del Fondo —que ayuda a los países que encaran problemas serios de balanza de pagos— más de 1½ millones de receptores fueron agregados al Programa de Apoyo al Ingreso de Benazir, un bien establecido programa de transferencias de efectivo, y los estipendios fueron elevados en más del 50 por ciento. También ayudamos a los países a que adopten sistemas tributarios que mejoren la disyuntiva entre equidad y eficiencia.

Zhang finaliza reafirmando la necesidad de que el crecimiento sea inclusivo:

Poniendo todas las cosas juntas, yo diría que el tiempo es propicio para que los mercados emergentes hagan del crecimiento inclusivo una pieza central de sus estrategias de desarrollo. Esto no solo hará posible el crecimiento fuerte y sostenido que estos países necesitan para elevar sus estándares de vida, sino que también ayudará a poner la economía global sobre una base más fuerte. (Pg. 28)

Hay más sobre el crecimiento inclusivo y el FMI adelante. Ahora bien, al hablar de crecimiento inclusivo no se puede dejar de mencionar las nociones del estructuralismo y el cambio estructural, que ahora son tan comunes en el debate económico. Se trata de nociones a las que se han adherido varios entes de pensamiento económico, incluso algunos entes financieros como el FMI y el Banco Mundial. Es probable, sin embargo, que el desarrollo más amplio y más temprano del estructuralismo se asocie principalmente con la labor de la CEPAL.

En realidad, si se tiene en cuenta que la noción básica del estructuralismo se refiere a un proceso por el que el cambio en la estructura sectorial de la economía —sectores que se tecnologizan cada vez más— conduce a una reducción paulatina de las desigualdades —o sea, el crecimiento inclusivo— que se hallan entre las causas más profundas de la pobreza, se podría hablar de varias escuelas estructuralistas, entre las cuales, por cierto, destaca el pensamiento de la CEPAL.

El pensamiento estructuralista de la CEPAL ya es de larga data, y el lector interesado puede consultar su trayectoria, por ejemplo, en CEPAL (1998) y Beteta y Moreno-Brid (2012). Las ideas más recientes, sin embargo, pueden verse en lo que algunos autores han llamado la “trilogía de la CEPAL”, es decir, CEPAL (2010), (2012) y (2014). Aquí interesa considerar la manera en que la educación se inserta en el estructuralismo de la CEPAL y otros autores; o de modo más amplio, en el crecimiento inclusivo.

### 3.1.1. La educación como mecanismo de inclusión

En el caso de la CEPAL, considérese la perspectiva que se halla en el documento *Educación, cambio estructural y crecimiento inclusivo en América Latina*, presentado por la CEPAL al Foro de Rectores de las Américas 2015, CEPAL (2015); al referirse a la relación entre educación y desarrollo menciona que

La educación y el desarrollo presentan dos dimensiones que deben analizarse en conjunto. Por un lado, es necesario aumentar la oferta de mano de obra de mayor nivel educativo: una economía que apuesta por la diversificación productiva hacia sectores más intensivos en conocimientos debe proveer trabajadores más calificados para desempeñar tareas de complejidad creciente. Si no lo hace, está expuesta a sufrir dos tipos de efectos negativos: la emergencia de restricciones al crecimiento por la escasez de un factor productivo y el aumento de la desigualdad entre los trabajadores, en la medida en que los salarios de quienes tienen un grado de educación más alto crecerán más rápidamente.

Hasta aquí, es claro que se reconoce un impacto importante de la educación sobre el crecimiento y desarrollo por el lado de la oferta, conforme lo sostiene el pensamiento neoclásico. Pero el documento continúa explicando:

Por otro lado, es necesario que exista en paralelo un aumento de la demanda de capacidades. De nada sirve aumen-

tar la oferta de trabajadores de mayor nivel educativo si no existen en el país actividades que los requieran. Los trabajadores emigrarán o serán subutilizados. Educación y capacitación, por un lado, y cambio estructural, por otro, deben marchar juntos para que puedan producir efectos significativos sobre la economía. (Pg. 15)

Por esto, como sostiene Fasih (2008), la demanda, olvidada por la teoría del capital humano de la escuela neoclásica, no puede dejarse de lado. El no hacerlo tiene consecuencias como la migración y la subutilización del trabajador; y en el caso salvadoreño, además, puede engrosar las filas de la delincuencia.

En cambio, el papel de la educación en realidad trasciende el ámbito meramente económico, ya que el estructuralismo lo concibe también como el de un mecanismo de inclusión. Considérese las explicaciones que se hallan en CEPAL (2015a) al respecto:

El aumento de los niveles educativos de la población se asocia al mejoramiento de otros factores clave del desarrollo y el bienestar, como la productividad, la movilidad social, la reducción de la pobreza y la construcción de la ciudadanía ... Se considera también que la educación es uno de los principales campos de reducción de desigualdades a futuro y una vía privilegiada para la superación intergeneracional de la pobreza, dados los círculos virtuosos que existen entre una mayor educación, la movilidad socioocupacional y la obtención de mejores ingresos. Sin



embargo, no se trata solamente de extender la cobertura de la oferta educativa, sino también de asegurar que la oferta sea de calidad y se oriente hacia la formación de las habilidades y competencias requeridas para la vida ante las nuevas demandas de la sociedad globalizada. ...

La región destaca en otro progreso notable, asociado con los avances alcanzados en la universalización de la educación primaria: la caída del analfabetismo entre adultos y adultos jóvenes. Un objetivo primordial del sistema educativo es asegurar niveles de alfabetización requeridos por la población para concretar su inclusión en los procesos sociales, políticos y económicos que le atañen, de manera de poder efectivamente ejercer su ciudadanía. Las tasas de alfabetismo de la región (con la excepción de Haití) han aumentado significativamente en los últimos 20 años, pasando de un promedio del 86% a un promedio del 90%, lo que es una situación comparativamente positiva en relación con las demás regiones del mundo en desarrollo ... (Pgs. 51 y 52)

La CEPAL reconoce que en América Latina la educación no ha estado cumpliendo con su papel igualador:

En algunos países incluso el término del ciclo alto de educación secundaria es actualmente insuficiente para acceder a empleos con retribuciones que permitan situarse fuera de la pobreza. En la medida en que América Latina y el Caribe se encuentra cerca de alcanzar la universalización de la educación primaria, el meca-

nismo de transmisión de las desigualdades intergeneracionales se ha desplazado hacia la educación secundaria y, cada vez más, hacia la educación superior. Mientras en varios países se está lejos de alcanzar la universalización de la conclusión de la educación primaria, en otros, la baja calidad de la educación y las desigualdades sociales presentes en ese plano, tanto en el ciclo primario como en el secundario, han pasado a ser un escollo principal para progresar hacia una mayor igualdad efectiva ...

En el mismo sentido, a pesar de haber logrado importantes avances en materia de expansión de la cobertura y de acceso de los distintos ciclos educativos en las últimas décadas, la región no ha logrado transformar al sistema educativo en un mecanismo de reducción de las desigualdades sociales. Los sistemas educacionales no consiguen disociar los orígenes sociales de las personas —ni otras características anteriormente mencionadas— de sus trayectorias de vida y, por tanto, los atributos de los hogares siguen condicionando las diferencias en los resultados de aprendizaje de los estudiantes. Persisten brechas en materia de calidad y logros educacionales entre distintos grupos socioeconómicos, étnicos y raciales, que en gran medida reproducen desigualdades entre una generación y la siguiente, entre un grupo social y otro y entre habitantes de zonas urbanas y rurales ... (Pgs. 52 y 53)

También entrega una idea de la tarea pendiente en cuanto a lograr que la educación deje de ser un mecanismo reproductor de la

desigualdad y llegue a ser un mecanismo de inclusión:

Transformar el sistema educativo en un mecanismo de reducción de las desigualdades sociales plantea importantes desafíos, dado que en él se reproduce la estratificación socioeconómica, lo que se manifiesta, entre otros aspectos, en los niveles de conclusión de los ciclos educativos. Así, mientras en promedio el 80% de los jóvenes entre 20 y 24 años del quinto quintil de ingresos habían concluido la educación secundaria, esa proporción era de apenas un 34% entre los jóvenes del mismo tramo de edad del primer quintil. De la misma manera, mientras un 24,4% de los jóvenes hombres de 25 a 29 años y un 32,8% de las jóvenes mujeres del mismo tramo de edad del quinto quintil de ingresos habían concluido al menos cinco años de educación terciaria, esas proporciones eran de un 2% y un 2,1%, respectivamente, entre los jóvenes del primer quintil. ...

Para transformar la educación en un mecanismo de reducción de las desigualdades, debe mejorarse su calidad, lo que constituye un desafío de gran envergadura. En efecto, a las desventajas socioculturales con que llegan al sistema educativo los estudiantes de menores recursos, se suma su acceso a servicios de enseñanza de una menor calidad relativa respecto de los estudiantes de mayores recursos, lo que refuerza la desigualdad de trayectorias de aprendizaje. En décadas recientes, la expansión del acceso al sistema educativo hacia sectores tradicionalmente excluidos

ha ido acompañada de una mayor segmentación, con una marcada ampliación de la oferta y el acceso a escuelas privadas en los estratos superiores y un aumento del pago por los servicios educativos asociados a ese proceso. Esto hace que tienda a segmentarse también la calidad de la educación a la que acceden los estudiantes según su origen socioeconómico. La escuela privada se ha ido constituyendo, cada vez más, en un receptáculo de la clase media-alta y alta que busca preservar su diferenciación hacia arriba en la transmisión intergeneracional de capacidades y conocimientos, y también sortear los problemas de calidad que acarrea la masificación de la educación pública ... (Pgs. 53 y 54)

Aspectos más concretos sobre la manera de lograr que la educación sea un mecanismo incluyente más que uno segmentador se consideran a continuación.

### **3.1.2. Educación y cambio estructural**

Regresando al campo económico, la educación tiene la misión de entregar una fuerza laboral cada vez más calificada, según lo requiera la progresiva sofisticación de la producción, especialmente la de exportación, que impone el cambio estructural de carácter auténtico, como el experimentado por Corea del Sur, por el cual se registró un aumento continuo y sostenido en las remuneraciones reales al trabajo.

En el caso de América Latina y el Caribe, desafortunadamente, el cambio estructural

experimentado, con pocas excepciones, ha sido de una naturaleza más bien espuria, en el sentido de que, aun cuando se haya experimentado un grado de modernización industrial, este ha sido más bien modesto y no ha sido suficiente para que ocurra una reducción paulatina pero sostenida en la brecha tecnológica respecto de los países de rápida industrialización.

Debe ser claro que el cambio estructural de carácter positivo demanda una fuerza laboral que se prepara continuamente para hacer efectivo el aumento de la productividad laboral que conduce al alza de las remuneraciones. También es cierto que los aumentos en la producción que deben acompañar al aumento de la productividad laboral requieren de un aumento de la demanda de esta producción.

De aquí que si un aumento de las remuneraciones deba darse, tanto la educación como la demanda del producto derivado de aquella deberán concurrir simultáneamente para que ello ocurra, de modo que si uno de estos factores falta, habrá cambio estructural, pero no el cambio estructural auténtico o virtuoso que se persigue. En el caso de América Latina y el Caribe no parece que la educación haya sido el factor faltante o escaso, sino más bien lo que ha faltado es una política que asegurara que el continuo aumento en la oferta de jóvenes mejor calificados, año tras año, se correspondiera por un aumento en la demanda del empleo en sectores cada vez más tecnificados en constante crecimiento.

Dicha política es imprescindible por una sencilla razón: semejante resultado no ocurre de manera automática como ha sostenido por mucho tiempo la política macroeconómica convencional—con su énfasis exagerado en la inflación, el déficit fiscal y la balanza de pagos— y como se ha demostrado una y otra vez por la experiencia de muchos países en desarrollo. En CEPAL (2012, Síntesis) se explica el problema y la solución como sigue:

No existe cambio estructural virtuoso sin un cambio en la dirección de la inversión hacia los sectores con eficiencia dinámica. En la región, tanto la tendencia a la apreciación del tipo de cambio como los choques en los términos de intercambio y la ausencia de políticas industriales reforzaron la especialización en sectores con ventajas comparativas estáticas. Esto se traduce en un efecto candado (*lock-in*) o de bloqueo de la estructura productiva y rezago tecnológico.

Para superar este problema es necesario redefinir la estructura sectorial de los incentivos a la inversión, un desafío que las políticas públicas no podrán ignorar en los próximos años si se quiere avanzar en la convergencia del cambio estructural con la creación de empleos de calidad.

En este contexto, durante la pasada década las exportaciones de la región hacia sus tres principales mercados extrarregionales (Asia y el Pacífico, los Estados Unidos y la Unión Europea) se concentraron en materias primas y manufacturas basadas en recursos naturales. Ello refleja una ten-

dencia a su reprimarización, inducida por los altos precios de las materias primas que se registraron durante la mayor parte de ese período. (Pg. 47)

Efectivamente, en vez de un proceso ciego por el que el crecimiento haya sido acompañado de un cambio estructural auténtico, el resultado de más de medio siglo de macroeconomía convencional ha sido un bloqueo de la estructura productiva y un atraso tecnológico cada vez mayor, lo que no implica que no haya habido ningún avance en este terreno. Esto, a pesar de avances importantes además en el campo educativo.

Por cierto, a manera de paréntesis en la discusión, conviene atender, quizás rápidamente, la siguiente situación: algunas veces se ha planteado la cuestión de si la educación es un determinante principal del cambio estructural. Es decir, de la misma manera en que se pregunta si la educación es determinante para el crecimiento económico, se pregunta si lo es para el cambio estructural. La respuesta para ambas preguntas es negativa.

En relación con el cambio estructural considérese, por ejemplo, el trabajo de Mehta y Felipe (2007), en el que investigan “el papel de la educación en su contribución al cambio en la estructura de la macroeconomía.” A partir de datos de cuatro países. Estos reconocen que la educación puede favorecer la transformación económica de varias maneras; una es que la educación “puede ser un importante insumo en la producción, al aumentar la productividad laboral en cualquier actividad dada.”

Los países examinados son India, Indonesia, Filipinas y Tailandia. Los objetivos del estudio son: 1) averiguar si el número de trabajadores recientemente entrenados en las escuelas y universidades de cada país son adecuados para satisfacer las demandas de una economía que cambia, 2) ver si es posible establecer una asociación entre los crecientes niveles educativos y los cambios en las estructuras de empleo, liberalización comercial y los cambios tecnológicos, y 3) establecer si los países más educados han transformado sus estructuras de empleo más rápido.

“Los resultados muestran que los cuatro países están produciendo trabajadores educados a mayor velocidad de la que se crean puestos de trabajo en los sectores que históricamente los contratan”, lo que sugiere que “la educación se está adquiriendo por razones independientes de los ‘requerimientos’ de los empleos disponibles”.

Después de señalar que los rendimientos de la educación —el aumento porcentual en los salarios asociado a un año adicional de escolaridad— se han reducido para los niveles de básica y secundaria, y han aumentado para la terciaria, los autores destacan que “esto implica una distribución polarizada de los salarios. Es preocupante que, con los retornos de la educación básica cayendo, la capacidad de los sistemas de educación básica para combatir la desigualdad salarial se ha reducido”.

Además, “los resultados muestran claramente que ante una oferta de educación básica

creciente los empleos no han crecido orgánicamente para absorber a los educados. Más aún, las estructuras de empleo claramente se han transformado más rápidamente en los países menos educados –India y Tailandia. Naturalmente, las razones de esto pueden ser muchas ... Pero cualesquiera sean las razones, hay poca evidencia ... de que mayores niveles de educación básica traigan el cambio estructural”.<sup>3</sup>

No parece necesario seguir entregando evidencia de que la educación no es un determinante del crecimiento inclusivo o del cambio estructural. Pero el lector interesado puede encontrar una discusión más completa en Snower (1996), Braverman (1998), y Felipe (2012) en su capítulo 17. Con todo, a continuación se examinan otros ángulos de la relación entre la educación y el crecimiento inclusivo.

### 3.1.3. Dos visiones contrapuestas

Recientemente, Hanushek y sus colaboradores han seguido elaborando sobre la importancia del capital humano para el crecimiento económico. Una de las obras de su extenso repertorio es la que pretende explicar lo que denominan un enigma: la razón por la que los países del este asiático han crecido mucho más rápido que los países de América Latina, especialmente los grandes como México, Brasil, Argentina y Chile. Ambos grupos de países tenían un nivel de desarrollo semejante allá por los cincuenta/ sesenta, pero en la actualidad el primer grupo se halla en un nivel que duplica o triplica el del segundo.

La explicación de Hanushek y Woessmann (2012) para este *puzzle* de crecimiento, como lo denominan, no es la única. De forma paralela, McMillan y Rodrik (2012) también ofrecen una explicación. Las perspectivas son muy diferentes, ya que mientras Hanushek y Woessmann abordan el problema desde el punto de vista convencional, McMillan y Rodrik adoptan una perspectiva estructuralista, aunque no lo especifican los autores.

Más allá de varios puntos coincidentes, las prescripciones de política son muy diferentes. En este estudio se considera importante examinar de cerca estas prescripciones con el propósito de averiguar cuánto de estas puede aplicarse al caso salvadoreño.

El esquema que se seguirá es como sigue. Después de señalar los hallazgos de cada estudio se mostrarán las prescripciones de política, las que luego se consideran a la luz de su potencial aplicación al caso salvadoreño. Se comienza el análisis con el trabajo de Hanushek y Woessmann (2012), notado por HW de aquí en adelante. Después se analiza el trabajo de McMillan y Rodrik, que se notará por sólo MR.

#### 3.1.3.1. La propuesta de Hanushek y Woessmann

En el caso de HW no es necesario comenzar desde el principio, dado que el capítulo I de este volumen explica los detalles de

3 Veá también la pg. 287 de Felipe (2012).

dicho estudio, y aquí solo se agregan algunos aspectos más recientes. En Hanushek y Woessmann (2012), después de aplicar una serie de mecanismos estadísticos para la construcción de cifras que describan la calidad de la educación –habilidades cognitivas o solo logro educacional– más que la cantidad de educación –dada por los años de escolaridad–, y obtener regresiones y otros resultados para el período 1960 a 2000, en los que se examina en particular el problema de la reversión de causalidad, se encuentra que

El crecimiento económico en América Latina sobre la pasada mitad del siglo ha sido desalentador y difícil de explicar. La región históricamente ha registrado altos niveles de escolaridad. En 2001 la escolaridad esperada en América Latina era de 13 años, comparado con 8.6 en Asia del Sur y del Oeste, 7.1 en África al Sur del Sahara, 9.5 en todos los países en desarrollo ... Pero esta inversión en capital humano no se ha traducido en claros patrones de crecimiento y desarrollo.

El misterio de este crecimiento se aclara al considerar el logro educacional a través de América Latina. El logro promedio de los estudiantes de América Latina es sustancialmente menor que en Asia Oriental y MENA y casi tan decepcionante como en África al Sur del Sahara. A pesar de su éxito relativo en alcanzar elevados niveles de escolaridad, el conocimiento que los estudiantes de América Latina han alcanzado por parte de sus adolescentes es asombrosamente bajo. Hemos mostrado que en países como Brasil y Perú ... solo uno de cada diez ni-

ños de cada cohorte puede llamarse funcionalmente alfabetizado ...

No solo sucede que el bajo nivel de logro educacional explica la falta de crecimiento de América Latina en relación con otras regiones del mundo, sino que también provee gran parte de la explicación de las variaciones de desempeño económico dentro del grupo de países de América Latina que participan [en las pruebas de los logros educacionales]. ...

Al ignorar las diferencias en lo que los estudiantes realmente conocen, la literatura existente omite muy significativamente la verdadera importancia del capital humano para el crecimiento económico en América Latina. Nuestros resultados revelan que la escolaridad se asocia al crecimiento económico sólo cuando resulta en más habilidades y destrezas –algo que en América Latina ha ocurrido en mucha menor medida que en otras partes. (Pg. 509)

Ahora, ¿Cuáles son las acciones que deben emprenderse para corregir esta situación?, es decir, ¿Qué debe hacerse para que los años de escolaridad se traduzcan en la adquisición de habilidades cognitivas y que los países de América Latina comiencen a crecer aceleradamente?

Como se notó del capítulo I, la acción principal con mucho se refiere a la aplicación de una reforma educativa en la que se incluye sobre todo la sustitución de la planta docente por una en la que sus miembros sean capaces de entregar alumnos con una mucha mayor dotación de destrezas y habilidades

que antes por cada año de escolaridad, de modo de reducir la sustancial brecha que en este ámbito se registra respecto de los países de Asia oriental.<sup>4</sup>

Se recuerda que, dadas las condiciones deplorables en que suelen encontrarse los sistemas educativos del tercer mundo, la tarea de lograr sistemas que sean efectivos en el logro de una mucho mayor calidad educativa, puede llevar unos treinta años, y es solo a partir de entonces que puede empezar el crecimiento económico sostenido a tasas elevadas; o sea, es solo entonces que el país podrá empezar a disfrutar de los frutos del crecimiento acelerado.

En tres publicaciones<sup>5</sup> HW y sus colaboradores hacen ver que la reforma llega a ser un gran negocio, porque al traer a valor presente la corriente de aumentos cada vez mayores en la producción, durante un periodo de cerca de ochenta años, a una tasa de descuento mucho mayor que la que habría ocurrido sin la reforma, el monto encontrado supera varias veces el costo de aquélla.

Cabe recordar que el mecanismo básico por el que el aumento sustancial en la calidad de la educación ha de traducirse en mayor crecimiento económico consiste en que una fuerza laboral más capaz aumentará —por diferentes medios y procedimientos— su productividad, de tal manera que en un mundo neoclásico, donde a mayor productividad marginal corresponde una paga mayor, dicho aumento ha de convertirse en una remuneración correspondientemente mayor.

Solo para recalcar: el *puzzle* del crecimiento económico de América Latina en el periodo 1960 a 2000, en relación con el obtenido en el mismo periodo por los países de Asia oriental, se explica en gran parte por las diferencias que subyacen entre ambos grupos de países en la dotación de capital humano de calidad, no de cantidad (= años de escolaridad).

¿Cuáles son las acciones principales que deben llevarse a cabo para alcanzar estos resultados? Son dos: una reforma del sistema educativo para volverlo efectivo en términos de entregar una educación de calidad, y la formación de una planta docente compuesta por profesores que puedan transmitir ese tipo de educación a sus educandos. Para cada acción se señala —especialmente en capítulo 8 de Hanushek y Woessmann (2015)— una serie de dificultades a superar para llevarlas a la práctica y se sugieren diversas maneras de manejar tales dificultades, no sin antes enfatizar que serán diferentes dependiendo del país.

### 3.1.3.2. La propuesta de McMillan y Rodrik

Por otro lado, en el trabajo de MR el análisis se lleva a cabo desde la perspectiva del cambio estructural, es decir, cuán auténtico

4 Véase el capítulo 8 (pgs. 185-203) de Hanushek y Woessmann (2015), donde se encuentra un detalle de las principales recomendaciones de política de estos autores. Estas incluyen aspectos sobre políticas de recursos e insumos, la calidad de los profesores, mejoras de las instituciones e incentivos para mejorar el desempeño estudiantil, y la equidad en la provisión del conocimiento.

5 Estas son Hanushek y Woessmann (2010), (2015) y (2015a).

o espurio ha sido el cambio estructural en las dos regiones de Asia oriental y América Latina. Estos autores encuentran que el cambio estructural ha sido positivo en la primera región y negativo en la segunda.

Llevan a cabo una cuantificación y concluyen señalando que los tigres asiáticos han sido capaces de aplicar un conjunto de acciones –especialmente en los ámbitos de la política macroeconómica y la política industrial– que ha posibilitado el logro de un cambio estructural positivo, en clara oposición a los que sostienen que el cambio estructural positivo es un resultado más o menos automático en una estrategia de crecimiento en la que se privilegian una baja inflación y la estabilidad macroeconómica. Señalan también que tales acciones, aunque se registran intentos más o menos serios de replicarlos en América Latina, no tuvieron los mismos resultados que en Asia por una variedad de factores.

Ellos enfatizan la necesidad de efectuar intervenciones por las que se realice el cambio estructural, es decir, una nueva estructura económica en la que los sectores más dinámicos, especialmente los exportadores, se mantengan sustrayendo mano de obra cada vez más calificada y productiva desde los sectores menos dinámicos, en un proceso sostenido de crecimiento económico.

Se nota entonces que las prescripciones de política son muy diferentes. HW proponen una reforma educacional y la transformación de la planta docente desde profesores que en general no pueden trasladar una educación

de calidad hasta profesores que sí pueden hacerlo, una tarea que dependiendo del país, puede llegar a tomar hasta treinta años; esto como paso previo para que la reforma comience a rendir frutos en ochenta años. MR en cambio, plantean una serie de intervenciones de política que conduzca a la tan ansiada transformación estructural, del estilo de la lograda por los países del este asiático.

Mientras que HW no mencionan ninguna intervención de política económica aparte de las necesarias para mantener una baja inflación y la estabilidad macroeconómica, manteniéndose fieles a su postura a favor de la macro convencional, MR, aunque reconocen la importancia de una fuerza laboral cada vez más educada y productiva para el cambio estructural, indican la necesidad de actuar en varios frentes.

Más específicamente, para empezar, en sus conclusiones señalan las causas del diferente desempeño en el logro del cambio estructural entre América Latina<sup>6</sup> y los países del Asia oriental más India:<sup>7</sup>

Grandes brechas en la productividad laboral entre las partes moderna y tradicional de la economía son una realidad fundamental de las sociedades en desarrollo. En este trabajo, hemos documentado

6 Los países son nueve: Argentina, Chile, México, Venezuela, Costa Rica, Colombia, Perú, Brasil y Bolivia.

7 Estos son diez; India más nueve países asiáticos: Hong Kong, Singapur, Taiwán, Corea del Sur, Malasia, Tailandia, Indonesia, Filipinas y China.



estas brechas y enfatizado que los flujos laborales desde actividades de baja productividad hacia las de alta productividad son clave para el desarrollo.

Nuestros resultados muestran que desde 1990, el cambio estructural ha sido *reductor del crecimiento* tanto en África como en América Latina, y los cambios más notables se han dado en América Latina. El grueso de la diferencia en el desempeño de la productividad laboral entre estas dos regiones y la de Asia se explica por las diferencias en el patrón del cambio estructural, con la fuerza laboral yendo de los sectores de baja a alta productividad laboral en Asia, pero en la dirección opuesta en América Latina y África.

Una promesa clave de la globalización fue que el acceso a los mercados globales y el aumento de la competencia conducirían los recursos de la economía hacia los usos más productivos y mejoraría la eficiencia asignativa. Es cierto que las firmas que se exponen a la competencia externa no han tenido más elección que llegar a ser más productivas o cerrar. En la medida en que las barreras comerciales se han reducido, las firmas se han racionalizado, modernizado y han llegado a ser más eficientes. Pero la productividad global de una economía no depende solamente de lo que sucede dentro de estas sino también de la reasignación de los recursos entre los sectores. Aquí es donde la globalización ha producido resultados muy dispares. Nuestro trabajo empírico muestra que los países con una ventaja comparativa en recursos naturales corren el riesgo de

impedir su proceso de transformación estructural. Los riesgos se agravan con políticas que permiten la sobrevaloración de la moneda colocando grandes costos sobre las firmas cuando estas contratan o despiden trabajadores.

El cambio estructural, como el mismo crecimiento económico, no es un proceso automático. Este necesita un empujón en la dirección apropiada, especialmente cuando un país tiene una fuerte ventaja comparativa en recursos naturales. La globalización no altera esta realidad subyacente. Pero aumenta los costos de aplicar las políticas equivocadas, así como aumenta los beneficios de aplicar las correctas. (Pg. 27)

Aquí no se menciona un papel protagónico para la educación, sea de calidad o no, como sí lo hacen HW, para alcanzar el crecimiento. En realidad, sucede exactamente lo contrario. En Rodrick (2004), el autor delinea la forma en que debe entenderse y aplicarse una política industrial efectiva que haga posible el cambio estructural positivo; pero antes de hacerlo advierte contra algunas perspectivas erróneas desde su punto de vista:

Es la innovación lo que permite la reestructuración y el crecimiento de la productividad. Un segundo tema clave de este trabajo es que la innovación en el mundo en desarrollo se halla restringida no por el lado de la oferta sino por el lado de la demanda. Esto es, que no es la falta de científicos e ingenieros diestros, la ausencia de laboratorios de I&D, o una inadecuada protección de la propiedad in-

telectual lo que restringe las innovaciones que se necesitan para la reestructuración de las economías de bajos ingresos. Más bien la innovación es restringida por la falta de demanda desde sus potenciales usuarios en la economía real –los empresarios. Y la demanda por innovación es baja a su vez porque los empresarios perciben que las nuevas actividades son de baja rentabilidad.

Voy a discutir las razones de esta conjetura en mayor detalle en la sección II, pero una analogía útil que debe tenerse en mente es la de la educación y el capital humano. Por mucho tiempo, los formuladores de política pensaron que la solución para un capital humano escaso estaba en mejorar la infraestructura educativa –más escuelas, más maestros, más libros de texto, y mayor acceso a los tres. Estas intervenciones aumentaron la oferta de escolaridad, pero cuando se dieron los resultados, fue evidente que el aumento en la escolaridad no produjo los aumentos que se anticiparon en la productividad ... La razón es simple. La verdadera restricción fue la poca *demand*a de escolaridad –esto es, la baja propensión para adquirir conocimiento– en entornos en los que la ausencia de oportunidades económicas deprime el rendimiento de la educación. Similarmente, una expansión en la capacidad tecnológica y científica de una economía no la dotará del dinamismo productivo necesario a menos que haya la adecuada demanda de innovación por parte del sector de los negocios. (Pgs. 4 y 5; las itálicas *no* han sido agregadas)

Similarmente, Felipe (2012), en el último capítulo (el 17) de su obra (antes de las conclusiones) titulado “¿Es la Educación un Ingrediente Clave del Crecimiento Inclusivo?”, proporciona razones teóricas y anecdóticas por las que la demanda de educación por parte de la población llega a ser limitada, y ofrece la siguiente conclusión:

... mientras yo creo que un tipo de desempleo y subempleo es causado por los desajustes y trampas discutidos en este capítulo, en medio de una severa escasez de empleo (como sucede en muchos países en desarrollo), el entrenamiento y otras soluciones no eliminarán el problema, excepto que algunos individuos se intercambiarán entre los desempleados y los empleados. La idea de “transformar a los trabajadores” por medio de educarlos de manera que lleguen a ser trabajadores altamente calificados simplemente no funciona. La falta de trabajo no se resuelve con políticas microeconómicas (i. e., políticas que ayudan a los trabajadores a moverse de un empleo al siguiente). Este problema es macroeconómico. Por esto las políticas deberían diseñarse para generar empleo, idealmente pleno empleo. (Pg. 285)

Sí, el problema de la educación, especialmente en el mundo en desarrollo, es un problema macroeconómico. Al respecto surgen algunas preguntas: 1) ¿Por qué entonces se aplican tanto las soluciones HW con su énfasis en una reforma educativa que dura treinta años para un país como El Salvador, y sustituir la planta docente por otra mucho

más preparada?, y 2) ¿Cuáles son los pormenores de la solución macroeconómica para el problema de la educación implícita en los escritos de MR y Felipe?

En relación con la primera Felipe (2012) señala lo siguiente:

El punto final viene en la forma de una pregunta: ¿de dónde viene el énfasis casi universal sobre la educación? La educación ha sido siempre mencionada por los economistas del desarrollo como un ingrediente para el desarrollo ... Una rama importante de la literatura del crecimiento endógeno toma la educación como un insumo clave para la producción. Sin embargo, las implicaciones de política de esta literatura son tan generales que son casi inútiles para la política del mundo real, porque omiten los aspectos que interesan a los formuladores de política ... (Pgs. 285 y 286)

¡Claro! ¿No es ese precisamente el sabor que deja la solución HW? La estrechez de su perspectiva solo se pone de relieve cuando se recuerda que no pretende resolver solamente “el problema” de la educación, sino resolver un problema mucho mayor como lo es el del crecimiento económico y el desarrollo de un país. Y esto sin mencionar lo esencialmente impráctico de su propuesta cuando señalan que debe esperarse un siglo para apreciar los resultados plenos de la reforma.

No es Felipe el único que se queja de la ausencia de valor práctico para la prescripción de política por parte de los modelos neoclásicos

de crecimiento. Note la explicación de Birdsall *et al* (1998):

Los más recientes modelos de crecimiento incorporan el concepto de “capital humano” como inversión productiva. En los nuevos modelos ... la acumulación de capital humano es un factor tan relevante para el crecimiento como lo era el estrecho concepto de capital físico: se estimula el crecimiento económico aumentando el ahorro y la inversión en educación. ...

Los nuevos modelos de crecimiento ofrecen una justificación elegante y poderosa a favor de las inversiones en capital humano por ser eficientes y promovedoras de crecimiento económico. En su forma más simple, sin embargo, (como queda de manifiesto en los conocidos estudios empíricos sobre crecimiento de Barro, Sala-i-Martin, Romer y otros) incorporan hipótesis poco eficaces para orientar las opciones de política.

La autora y sus coautores destacan tres razones que explican la falta de valor práctico de los escritos neoclásicos:

En primer lugar, ... se pasa por alto la distribución del capital humano entre las personas. Se supone en forma implícita que el proceso de acumulación beneficiará, por un proceso de filtración, a los miembros de todos los grupos de ingreso en forma proporcional.

Segundo, y reforzando la primera deficiencia, no se toma en cuenta la demanda. Se considera la acumulación de

capital humano como exógena. Los determinantes del proceso de acumulación –decisiones de los hogares de invertir en capital humano y decisiones de política pública respecto del tamaño y asignación de dichas inversiones– no han sido incluidos en los modelos. No se consideran de forma explícita ni la distribución inicial entre los hogares del grado de instrucción de los adultos –factor decisivo para la inversión en educación infantil ... – ni las políticas macroeconómicas, comerciales, y otras que también afectan la demanda de educación de los hogares en los distintos grupos de ingresos. Se ignora el hecho de que los padres más pobres y con menor grado de instrucción tienden a invertir menos en la educación de sus hijos.

En tercer lugar, se deja de lado el problema de la entrega: la producción eficiente y equitativa de servicios sociales. ... (Pg. 40)

Desde luego, existe una literatura enorme sobre la importancia de la educación para el crecimiento económico, y forma parte de la macroeconomía convencional. Por décadas se ha enseñado que la educación es un motor de crecimiento, y aunque nadie duda de su veracidad, es a la hora de considerar su valor práctico para la prescripción de política cuando aparecen los principales desacuerdos.

Ahora bien, en relación con la segunda pregunta, ¿Cuál es la solución que ofrece la macroeconomía para el problema de la educación y el crecimiento económico de un país? El lector puede intuir que la respuesta es mucho más compleja que la del tipo HW.

Por esto, para mostrarla, se utilizarán algunas expresiones de MR, Felipe y Birdsall *et al* ya citadas para empezar a desarrollarlas.

### 3.1.3.3. Educación y macroeconomía

En primer lugar se recuerda que Rodrick (2004) señala que la restricción a las innovaciones que estarían detrás de los aumentos de productividad se halla en el lado de la demanda: “La verdadera restricción fue la poca *demand*a de escolaridad –esto es, la baja propensión para adquirir conocimiento– en entornos en los que la ausencia de oportunidades económicas deprime el rendimiento de la educación”. En esta declaración puede notarse dos aspectos cuyo análisis resulta útil.

El primero se refiere a “la poca demanda de escolaridad”, o “la baja propensión para adquirir conocimiento”. Estos términos indican que la educación puede verse como un bien que es objeto de oferta y demanda. Si se piensa en los pobres puede verse como la oferta de educación que hace un Gobierno, y la demanda que los pobres ejercen sobre la misma.

El segundo aspecto que cabe destacar es el de los “entornos en los que la ausencia de oportunidades económicas deprime el rendimiento de la educación”. Una de las pistas que se derivan de esta declaración es el hecho de que se habla de un “rendimiento” de la educación, implicando que la educación sería en este caso un bien de inversión, no de consumo; adelante se muestra que también puede ser un bien de consumo.

Otra de las pistas se relaciona con el hecho de que en presencia de oportunidades económicas adecuadas la inversión en educación puede entregar un buen rendimiento o retorno. Al contrario, en ausencia de tales oportunidades el rendimiento de la inversión en educación se reduce o deprime. Una conclusión hasta aquí es que la oferta de educación no genera automáticamente su propia demanda de educación. Más bien, la demanda es independiente, o exógena, respecto de la oferta.

La pregunta que surge entonces es ¿de qué depende el que haya o no las oportunidades que hagan posible una inversión en educación que sea rentable para sus dueños? Se recuerda que se habla de los pobres. Tales oportunidades podrían ser, en una primera etapa, aquellas que resultarían en un aumento de la demanda del tipo de trabajo que pueden ofrecer los pobres, es decir, trabajo no calificado en general, para el cual no se requiere una elevada escolaridad, como una mayor demanda de productos agrícolas –como el aumento de los precios internacionales de algún *commodity*–, productos mineros, algunas manufacturas artesanales, servicios básicos, muchas actividades de la construcción, etc.

Estas oportunidades se presentan de vez en cuando; sin embargo, para que estas se traduzcan en un proceso por el que los pobres dejan de ser pobres e invierten cada vez más en educación que les permita llegar a ser trabajadores calificados y por esto lograr mayores retornos y elevar sus niveles de bienestar, es necesario que dichas oportunidades y otras que demanden trabajadores cada vez

más calificados, ocurran por períodos prolongados, en realidad varias décadas. Esto es lo que ha ocurrido en países de desarrollo reciente como los tigres asiáticos y China.

Esta circunstancia permite comprender el porqué de la declaración de Felipe: “La idea de ‘transformar a los trabajadores’ por medio de educarlos de manera que lleguen a ser trabajadores altamente calificados simplemente no funciona. La falta de trabajo no se resuelve con políticas microeconómicas ... Este problema es macroeconómico. Por esto las políticas deberían diseñarse para generar empleo, idealmente pleno empleo”.

O, como se notó de Birdsall *et al* (1998), cuando menciona que los modelos endógenos no toman en cuenta “las políticas macroeconómicas, comerciales, y otras que abarcan al conjunto de la economía y que también afectan la demanda de educación de las hogares”.

Es claro. Solo una estrategia de desarrollo que ponga en el centro de sus objetivos el logro del pleno empleo –al propiciar la presencia prolongada de oportunidades económicas rentables para los pobres– y accione intervenciones con ese propósito podrá hacer de la educación un conducto por el que una población deje de ser pobre.

### 3.1.3.4. Educación: macroeconomía y tipo de cambio

Conviene elaborar algo más los aspectos de la sección 2 de este capítulo, pero en su relación con la política macroeconómica. Se

recuerda que Felipe explica que el problema de la educación es un problema macroeconómico. Existe un cuerpo de literatura que explica con detalle la manera en que se asocian los conceptos de pobreza, empleo y crecimiento, con la educación, así como el aparato macroeconómico requerido para alcanzar el desarrollo.

Por ejemplo, Birdsall (1999) y Birdsall et al (1996), (1998) y (1999), elaboran una conceptualización sobre la relación entre pobreza, empleo, educación, desigualdad y crecimiento; mientras que en Birdsall (2007) y especialmente en Birdsall *et al* (2000), a los conceptos anteriores se agrega una consideración sobre la estrategia de crecimiento que puede dotar de la necesaria sostenibilidad en el tiempo al proceso en su totalidad.

Es así que Birdsall (1999) explica lo siguiente

La educación, la forma más fácilmente medible de capital humano, es, como la tierra y otras formas de riqueza, un activo. Una vez adquirido no puede ser robado o vendido, y en la medida en que aumenta, la proporción de otros activos en la riqueza total se reduce; si la educación se distribuyera de forma más igualitaria que otros activos, la concentración total de todos los activos se reduciría.

Este estudio establece la evidencia de un círculo vicioso en el que la historia, la geografía y las políticas económicas en América Latina han generado una desigualdad elevada; la alta desigualdad del ingreso ha contribuido a una baja y desigual acumu-

lación de educación; y la baja y desigual acumulación de este activo ha reducido el crecimiento y exacerbado la desigualdad del ingreso. A pesar de un adecuado gasto público en gran parte de América Latina, los niveles de educación son bajos, reflejando un promedio de altos niveles de escolaridad para una pequeña minoría y muy bajos niveles para la gran mayoría. Los bajos niveles de educación entre los pobres son el resultado de sistemas públicos escolares que simplemente no han funcionado –lo que significa bajos retornos para el tiempo gastado en las escuelas para los pobres; y de políticas económicas que han penalizado el trabajo, desestimulando la inversión de los hogares en educación, y han sido incapaces de compensar por la restricción de liquidez que los mercados de capital poco desarrollados han implicado para los pobres. Hay una implicación positiva a este círculo vicioso: una política que asegure que la educación llegue a los pobres resultaría en una educación más y más igualitaria, al mismo tiempo que acelera el crecimiento económico y reduce la elevada desigualdad en la distribución del ingreso. (*Abstract*)

Tres aspectos vale la pena destacar de esta declaración. En primer lugar, en América Latina se puede hablar de una muy desigual distribución de la educación que conduce a una menor acumulación de capital humano: mayores niveles de escolaridad para una minoría, y menores niveles de escolaridad para una gran mayoría.

En segundo lugar, una de las causas de la baja escolaridad de los pobres, por el lado de

la oferta, radica en sistemas educativos que no funcionan, resultando en bajos retornos para la inversión en educación de los pobres.

En tercer lugar, otra de las explicaciones para la reducida escolaridad de los pobres (por el lado de la demanda) consiste en una política económica que ha penalizado al trabajo vis à vis el capital, lo que ha conducido a una menor inversión en educación —menos capital humano—, por parte de los pobres.

Otra vez, enfatizando, el lector debe notar la noción de una desigual distribución de la educación, y la manera en que aspectos de oferta y demanda reducen el rendimiento de la inversión en educación por parte de los pobres, así como el involucramiento de inadecuadas políticas económicas en este asunto.

En este sentido, uno de sus mensajes más importantes es el siguiente:

La poca y desigual acumulación de capital humano se explica en parte por la dotación de recursos naturales de la región y la estrategia de desarrollo seguida por décadas. La riqueza de América Latina en recursos naturales parece haber invitado a la concentración de los ingresos. Las concentraciones históricas de tierra, riqueza mineral, y poder político parecen haber conspirado para atraer el capital escaso desde la manufactura y otras actividades que generan empleos e ingresos para los no calificados. Por mucho del período de posguerra, una estrategia de desarrollo hacia adentro que protegió al capital generó la desigualdad del ingreso al pro-

picar mayores retornos a una pequeña élite propietaria del capital y el trabajo calificado, y redujo los retornos al más populoso trabajo no calificado. Al generar bajos retornos al trabajo no calificado, la estrategia de desarrollo de la región atrajo a los pobres en un ciclo de bajos salarios, desestimulando la participación de la fuerza laboral y la inversión en educación, ... elevando el costo de proveer cualquier nivel dado de educación al nivel familiar y social. Más todavía, la diferencia de ingresos entre el rico y el pobre ha implicado una resistencia del rico a la carga tributaria necesaria para financiar cualquier nivel dado de educación de calidad para los pobres; la elevada desigualdad de los ingresos puede ser una razón por la que el gasto público en educación ha favorecido a la clase pudiente (por ejemplo, al financiar generosamente la educación superior en comparación con la educación primaria), reforzando así las desigualdades existentes. (Pg. ii)

Aquí es importante apresurarse a señalar, antes que el lector piense que se trata de una visión con un sesgo de la izquierda política, que los fenómenos de la desigualdad económica, de la clase que sea —riqueza, salarios, educación, tierra, etc.—, se toleran cada vez menos *en el mundo*, aunque solo sea por su potencial para generar inestabilidad y turbulencia social capaces de enterrar gobiernos. Tan es así, que se ha popularizado un concepto por el que se alude a un proceso por el cual se pretende aliviar, cuando no reducir sustancialmente, las desigualdades, en un contexto de mejoras sostenibles en el tiempo: el crecimiento económico *inclusivo*.

En relación con esta noción, el crecimiento inclusivo, se recuerda que se trata de un concepto que ha sido abrazado por prácticamente todos los entes que estudian el proceso del desarrollo, en particular, el Banco Mundial y el FMI, entes que tradicionalmente se asocian con la derecha del espectro político. Como antes, y una vez más, interesa especialmente el caso del FMI. Note, por ejemplo, lo que para el FMI significa el crecimiento inclusivo<sup>8</sup>:

La idea es crecer, pero cerciorándose de que no se descuiden los siguientes aspectos:

- Que la gente tenga empleo; esta es la base para que los ciudadanos sientan que forman parte de la sociedad y que gozan de dignidad.
- Que mujeres y hombres tengan igualdad de oportunidades para participar en la economía; de ahí nuestro interés en las cuestiones de género.
- Que los pobres y la clase media participen en la prosperidad de un país; de ahí nuestros estudios sobre desigualdad y prosperidad compartida.
- Que, como sucede por ejemplo en los países que descubren recursos naturales, la riqueza no quede en manos de unos pocos; de ahí que nos preocupen los temas relacionados con la corrupción y la gestión de gobierno.
- Que haya inclusión financiera, factor que marca una diferencia en lo que se refiere a inversión, seguridad alimentaria y resultados de salud.
- Que el crecimiento beneficie no solo a la generación actual sino también a ge-

neraciones futuras; de ahí nuestros estudios sobre el desarrollo de la capacidad de recuperación ante el cambio climático y los desastres naturales.

En pocas palabras, el denominador común de nuestras iniciativas es que todas procuren fomentar la inclusión, es decir, brindar una oportunidad para que todos puedan lograr una vida mejor.

Estas no son solo palabras bonitas; pulse cualquiera de los enlaces resaltados y verá cómo el FMI está incorporando el tema de la inclusión en sus operaciones diarias.

La inclusión es importante, pero sin duda también lo es el crecimiento. “Para que a todos les toque un trozo más grande del pastel se necesita un pastel más grande” (Lipton, 2016). Cuando promovemos el crecimiento inclusivo, no estamos propugnando modelos como los de la antigua Unión Soviética o la actual Corea del Norte; esos son ejemplos de “miseria inclusiva”.

Y en relación con la globalización y el sistema financiero, la misma nota recomienda una

---

8 Se trata de la nota titulada “El crecimiento inclusivo y el FMI”, tomada del blog del FMI: Diálogo a fondo, del 26 de enero de 2017. Aspectos más técnicos sobre la inclusión y la desigualdad en la visión del FMI pueden verse en Fabrizio et al (2017) e IMF (2013). Otras notas ilustrativas de este blog son Lagarde: El fruto del crecimiento: Reformas económicas y menos desigualdad, del 27 de enero de 2017; y Garza y Lissovolik: Rompiendo el círculo vicioso de bajo crecimiento en El Salvador, del 1 de julio de 2016.



*Distribución más amplia de las ventajas del sector financiero y la globalización financiera:* Necesitamos “un sistema financiero más ético y más orientado hacia las necesidades de la economía real, un sistema financiero que esté al servicio de la sociedad, y no al revés” ... Se necesitan políticas que amplíen el acceso de los pobres y la clase media al financiamiento, para ayudarles a aprovechar las ventajas de los flujos de capital del exterior. La creciente movilidad transfronteriza del capital a menudo ha estimulado la competencia tributaria internacional y ha privado a los gobiernos de ingresos (una “carrera destructiva deja a todos en la ruina” ...). Cuando los ingresos son menores, a los gobiernos les resulta más difícil financiar las políticas de trampolín y las redes de protección social sin aumentar desmesuradamente los impuestos sobre la mano de obra o sin aplicar impuestos regresivos sobre el consumo. Por tanto, se necesita coordinación internacional frente a la elusión de impuestos para evitar que la globalización beneficie desproporcionadamente al capital ...

Volviendo al tema, se debe notar entonces que la inclusividad parece constituir una categoría que, si alguna vez se le asoció con alguna vertiente ideológica-política, ya no tiene sentido hacerlo porque este concepto parece haber adquirido una aceptación global. El caso es que en todas partes se reconoce que para que el crecimiento sea efectivo y termine con la pobreza debe ser inclusivo, y este estudio no es la excepción.

Ahora conviene considerar con algún detalle la estrategia de crecimiento que estaría

detrás de una mayor demanda de educación, como se explica en Birdsall *et al* (2000). Al respecto, estos autores elaboran sobre lo que han llamado un círculo virtuoso, por el cual “los países pueden lograr un crecimiento rápido y equitativo al inducir a los pobres a invertir en los activos que ellos controlan, incluyendo su capital humano. El alza en las tasas de retorno al capital humano y otros activos lleva a un mayor esfuerzo de trabajo, mayores ahorros, y a mayor inversión de forma inmediata, al tiempo que se genera mayor productividad y menos desigualdad en el futuro. Esta menor desigualdad por sí misma impulsa un mayor crecimiento, proveyendo así el incentivo para todavía más ahorro e inversión por parte de los pobres. Este círculo virtuoso es una importante explicación para las décadas de crecimiento equitativo logrado por muchos países de Asia.” (Pg. 1)

Siendo que la educación puede verse como un aumento en el capital humano de un individuo, la educación puede tratarse entonces como un bien de inversión; el gasto en esta será entonces una inversión en educación, de la que se espera una rentabilidad –tasa interna de retorno–, que se encuentre por arriba de una tasa de descuento apropiada para justificar precisamente dicha inversión.

Entonces, el círculo virtuoso significa que si el rendimiento de la educación, o escolaridad, sube por encima de la tasa de descuento, los pobres, que en general no tienen acceso al sistema financiero, aumentarán su esfuerzo laboral para financiar estas inversiones, lo que lleva al crecimiento economi-

co en el corto plazo. Ahora bien, ¿Cuál es el papel del Gobierno en este caso?

... La oferta del Gobierno de escolaridad para los pobres es necesaria en la mayoría de las circunstancias. Los pobres verán que la inversión en esta es difícil si no hay escuelas o las existentes están llenas. Pero no es suficiente ofrecer salones de clase y profesores. Es vital proveer servicios educacionales de *calidad* si la acumulación de capital humano ha de ocurrir. En algunos entornos, la educación es vista como un regalo que hace el Gobierno, ... Si este es el único papel que juega la educación —es decir, si la educación es casi exclusivamente un bien de consumo— entonces la calidad puede importar poco. Pero si los pobres ven la educación como una forma de invertir en capital humano, entonces ... la calidad llega a ser un determinante importante de la demanda de educación.

Los Gobiernos pueden construir escuelas y mantener su calidad, pero los pobres no invertirán en educación a menos que los beneficios esperados superen los costos de oportunidad y financieros de enviar un niño a la escuela. ... El Gobierno ejerce un impacto mayor en estos beneficios a través de la elección de su *estrategia de desarrollo*. Una estrategia enfocada al incremento de la demanda de trabajo y la demanda de habilidades en una economía internacionalmente competitiva elevará la tasa de retorno de la inversión en capital humano; mientras que un conjunto de políticas que sesgue los incentivos contra las exportaciones manufactureras y la

agricultura tendrá el efecto opuesto. (Pg. 7; las cursivas no han sido añadidas)

No obstante, existen amenazas. Este círculo virtuoso, particularmente las inversiones en educación por parte de los pobres, puede romperse y volverse vicioso por políticas gubernamentales inapropiadas. Nótese en especial el papel que puede llegar a jugar la política cambiaria:

... la abundancia de recursos tiende a empujar las economías hacia una trampa de ataduras, llevándolas frecuentemente a una política comercial cerrada y a la adopción de una estrategia de desarrollo hacia adentro e intensiva en capital. Los impactos de Enfermedad Holandesa son importantes; cuando los precios de las exportaciones principales se disparan, las entradas de divisas no esterilizadas causarán una apreciación cambiaria, con efectos negativos (y posiblemente devastadores) sobre los productores de otros bienes transables. Entonces, ... la Enfermedad Holandesa tiene un impacto negativo sobre la estrategia de desarrollo que se escogió para demandar más trabajo. ...

La apreciación cambiaria abarata la importación de capital, mientras sesga los incentivos contra las exportaciones. Esto estimula a los gobiernos a intentar la industrialización por medio de la sustitución de importaciones por la vía del capital importado, en vez de seguir una estrategia orientada por las exportaciones que se basen en pequeñas inversiones domésticas, o a través de confiar en el trabajo local no calificado o semicali-

ficado. Los gobiernos solo empeoran el problema al abaratar todavía más el capital importado a través de la importación libre de derechos del equipo de capital, exención de impuestos a las inversiones, y exenciones temporales a los inversionistas extranjeros. El resultado: elevados cocientes capital/trabajo, producción ineficiente, y una expansión de la base de la producción, pero poco empleo.

El tipo de cambio apreciado también daña al mayor empleador del país: el sector de la agricultura. La agricultura suele ser más transable que otros sectores, y entonces resulta más dañada por la apreciación. En muchos países, la agricultura y el trabajo son los dos activos más importantes de los pobres, en los que el círculo virtuoso entre el capital humano y el crecimiento equitativo induce la inversión. La abundancia de recursos, entonces, tiende a reducir la tasa de retorno en ambos activos, así empobreciendo más que enriqueciendo a los pobres. (Pgs. 8 y 9)

Nótese que en este contexto la inversión en trabajo es prácticamente inversión en educación, o capital humano, y al igual que la inversión en la agricultura, ambos tipos de inversión reportan una reducción en su rentabilidad como resultado de la apreciación cambiaria.

### 3.1.3.5. El Salvador: desarrollo y política cambiaria

Siguiendo con el tema cambiario, considérese el caso del país. La abundancia de recursos en el caso salvadoreño se refiere a las remesas

familiares, a las que este autor atribuye en su mayor parte la apreciación cambiaria que ha caracterizado al régimen cambiario del país por décadas.

En uno de sus escritos más tempranos, este autor ha mostrado que el impacto de la apreciación cambiaria sobre la agricultura ha sido muy severo.<sup>9</sup> Ahí mismo también se mostró que la rentabilidad de la inversión también se ha reducido, y en otros escritos cuyos capítulos relevantes se han incluido en este estudio se ha mostrado que la rentabilidad de toda clase de inversión también se ha reducido como resultado de la apreciación cambiaria, en particular, la inversión social, y dentro de esta, la inversión en educación.

Por esto, la rentabilidad de la inversión resulta que se determina hasta cierto punto de manera endógena al sistema económico. Invertir por invertir no tiene sentido, a menos que haya una expectativa razonable de obtener una rentabilidad que permita la recuperación de la inversión y deje beneficios importantes.

En el caso salvadoreño la apreciación cambiaria ha causado que la rentabilidad de la inversión se haya reducido tanto que se prefiere invertir en la región centroamericana pero no en el país. Varios estudios han señalado esta circunstancia; desde Hausmann *et al* (2005) hasta un informe reciente del FMI donde se señala una variedad de causas del bajo crecimiento, especificando que “uno

9 Véase González (2008), pgs. 10 y 11.



de los canales clave a través de los cuales se expresan es el bajo nivel de inversión.” (IMF (2016), pg.4)

Cabe mencionar que dicho informe lista un conjunto de posibles causas del bajo crecimiento, de las cuales reconoce que “Sin embargo, en muchas de esas dimensiones no parece que El Salvador esté en una situación sustancialmente peor que la de sus vecinos de crecimiento más rápido, aparte de las fuerzas interrelacionadas de los niveles elevados de emigración y delincuencia violenta”.

En realidad, es cierto que El Salvador tiene los índices más elevados de migración y delincuencia, pero la diferencia respecto de los países vecinos no es de ninguna manera sustancial en ambos aspectos, especialmente respecto de Guatemala y Honduras. Pero estos países están creciendo y El Salvador no. Por esto, al preguntar por lo que hace diferente a El Salvador el FMI no ofrece una respuesta clara, y no parece que migración y delincuencia sean determinantes, porque los vecinos están creciendo y sus pautas de inversión son superiores, lo cual significa que sus rentabilidades son suficientemente elevadas como para incluso cubrir los riesgos monetizados que supone la delincuencia, y todavía dejar un margen atractivo para el inversionista.

De hecho, desde hace tiempo se ha mencionado que los inversionistas criollos prefieren invertir en la región pero no en el país; y la razón no es la delincuencia, sino tasas de rentabilidad que no alcanzan a cubrir los costos de invertir en el país, incluyendo los

que impone aquélla. En otras palabras, los costos de invertir en los países del “triángulo norte” pueden ser semejantes, pero la rentabilidad en el caso salvadoreño es menor que en Guatemala y Honduras.

El informe del FMI menciona nueve causas probables del bajo crecimiento en el país: la polarización política, el nivel elevado de delincuencia, el aumento del costo unitario de la mano de obra, el deterioro de los términos de intercambio (registrado hasta hace poco), los costos elevados de la energía y de logística, las barreras del ingreso y a la expansión de empresas, la exposición elevada a desastres naturales, la incertidumbre fiscal y regulatoria, y el nivel limitado de capital humano.

En opinión de este estudio, el FMI no menciona la causa principal de la caída de la inversión de toda clase en el país, el tipo de cambio fijo dictado por la dolarización, excepto por el hecho de mencionar que “El problema de competitividad de El Salvador se vio acentuado por el aumento del dólar de EE. UU” en su pg. 6, agregando un dato preocupante: “tras un incremento inicial finalizada la guerra civil, el desempeño de El Salvador en términos de exportaciones está estancado desde 1998, con una participación en las exportaciones mundiales de bienes y servicios que se mantiene sin cambios en un 0.03%”.

Aquí hay dos aspectos. El primero es que para el FMI, más allá de mencionar que hay un problema con las exportaciones y que el tipo de cambio real se halla sobrevaluado, no entrega una propuesta para resolver el

problema del pésimo desempeño exportador. En otras palabras, al no abundar sobre el problema, no se reconoce el papel que cabe a las exportaciones en el marco de una estrategia para resolver la falta de crecimiento inclusivo en el país, y de paso, el problema de la educación.

Esto contrasta con los puntos de vista de Birdsall (2007),<sup>10</sup> donde la autora destaca tres áreas de política macroeconómica para el logro del crecimiento inclusivo. Estas se refieren a 1) mantener la disciplina fiscal, 2) la aplicación de un sistema tributario y distributivo equitativo, y 3) disponer de un tipo de cambio favorable para los negocios. En relación con la tercer área, Birdsall destaca sin muchas explicaciones que

Es casi un cliché que un tipo de cambio competitivo es la clave para el crecimiento. Este es seguramente útil para el crecimiento inclusivo en cuanto que el éxito en las exportaciones manufactureras es casi siempre asociado con la inversión en nuevas empresas y la creación de empleos para los semi calificados –en Japón y luego Corea y Taiwán en los 1950 y 1960, y más recientemente en Mauricio, Vietnam y desde luego China. [Al contrario,] La inflación que resultó en América Latina de la monetización de un elevado déficit fiscal también trajo tipos de cambio sobrevaluados a través de los 1970 y aun en los 1980. ..

... en la mayoría de circunstancias de la mayoría de países en desarrollo, el mantener un tipo de cambio competitivo es

posible que ayude no solo al crecimiento, sino que ayude a asegurar que el crecimiento sea inclusivo . . . (Pgs. 10 y 11)

Es clara la importancia del tipo de cambio y su relación con la educación. De hecho, puede decirse que un tipo de cambio apreciado dificulta la inversión en educación y uno competitivo la estimula. Sin embargo, como se muestra en este apartado, la importancia y necesidad de un tipo de cambio competitivo es un factor que trasciende con mucho el solo ámbito de la educación; es, como se ha notado de Birdsall, un prerequisite para el crecimiento inclusivo, pero los autores que apuntan en esta dirección son muchos, y aquí baste mencionar a Astorga et al (2014) y el tratamiento detallado que muestra Guzman et al (2016).

A manera de colofón para este apartado, nótese lo que se encuentra en el capítulo II de CEPAL (2010)<sup>11</sup>:

El tipo de cambio es una variable macroeconómica esencial para la sostenibilidad de los equilibrios macroeconómicos y la asignación de recursos. Naturalmente, el precio macroeconómico relevante se refiere a la canasta de tipos de cambio e inflaciones de los socios comerciales, que varía según las estructuras comerciales de los diferen-

10 Para El Salvador puede verse González (2015) sobre la necesidad de una estrategia exportadora para El Salvador y un tipo de cambio competitivo.

11 Véase también CEPAL (2012), los capítulos IV y VI.

tes países. El enfoque convencional que sostiene que la única opción cambiaria es una tasa nominal fija o una tasa totalmente flexible presupone que el mercado determinará de manera benigna un tipo de cambio real de equilibrio sostenible. De modo implícito, se considera que ello implica niveles y una evolución que involucren un precio correcto para asignar recursos entre bienes transables y no transables y para atraer recursos adicionales de capital físico y mano de obra. ..

La literatura que se ocupa del nexo entre la política cambiaria y el desarrollo ha ganado fuerza en años recientes. Además de los valiosos trabajos de John Williamson, en particular el publicado en 2000 sobre los regímenes intermedios y la cuenta de capitales, Rodrik (2008) aborda el impacto del tipo de cambio real en los impulsos productivos sostenidos por un tipo de cambio real depreciado. Eichengreen (2008) examina también el tema, pero hace hincapié en la necesidad de acotar la extensión de los plazos de vigencia de los incentivos cambiarios. A su vez, Agosin (2007) analiza el tema de la calidad, el valor agregado y las externalidades de las exportaciones y compara las experiencias de los países de América Latina y el Caribe con las de las economías asiáticas. ...

Los regímenes intermedios con un tipo de cambio de flexibilidad administrada –

como las paridades y diversas variantes de bandas móviles o flotación sucia– representan un serio intento pragmático por reconciliar estas demandas en conflicto (Williamson, 2000). Las posturas neoliberales suelen afirmar que cualquier intervención cambiaria equivale a ir contra el mercado y que está destinada al fracaso. Por el contrario, se trata de lograr que las fuerzas reales del mercado –importadores y productores de bienes exportables e importables–, que guardan relevancia para el desarrollo productivo y la equidad, sean las que predominen en la determinación del tipo de cambio. Este es el mercado que debe imponerse, no el de los operadores de corto plazo. ...

En síntesis, se requiere una corrección profunda de la política cambiaria para que sea consistente con una estrategia de desarrollo que otorgue un rol central a las exportaciones. Ello contribuiría también a lograr una competitividad sistémica, esto es, a desarrollar una capacidad productiva no solo para los mercados externos sino también para el mercado interno, donde se localiza la gran mayoría de los trabajadores y de las empresas. ... esta mayor competitividad sistémica ayuda a disminuir las brechas productivas con los países más desarrollados y a reducir la heterogeneidad estructural interna, lo que da origen a condiciones más igualitarias en el mercado laboral y empresarial. (Pgs. 77-79)

## Referencias

1. Agosin, M. (2007), "Trade and growth: why Asia grows faster than Latin America". Contenido en Ffrench-Davis y J. L. Machinea, eds.
2. Asian Development Bank (2007), *Asian Development Outlook 2007: Growth amid change*. Asian Development Bank, ADB. Hong Kong.
3. Astorga, Rodrigo, Mario Cimoli and Gabriel Porcile (2014), "The role of industrial and exchange rate policies in promoting structural change, productivity and employment". Contenido como Capítulo 3 de Salazar-Xirinach *et al*, eds. (2014).
4. Bacchetta, Marc and Marion Jansen (2011), *Making Globalization Socially Sustainable*. International Labour Organization and World Trade Organization.
5. Berg, Andrew G. and Jonathan D. Ostry (2011), "Inequality and Unsustainable Growth: Two Sides of the Same Coin?". *IMF Staff Discussion Note* SDN/11/08. IMF.
6. Beteta, Hugo y Juan Carlos Moreno-Brid (2012), "El desarrollo en las ideas de la CEPAL". *Economía*, vol. No. 27, sep/dic, pp. 76-90. UNAM.
7. Birdsall, Nancy (1999), "Education: The People's Asset". *Working Paper* 5. Center of Social and Economic Dynamics.
8. Birdsall, Nancy (2007), "Reflections on the Macro Foundations of the Middle Class in the Developing World". *Working Paper* Number 130. Center for Global Development.
9. Birdsall, Nancy, Thomas C. Pinckney and Richard H. Sabot (1996), "Why Low Inequality Spurs Growth: Savings and Investment by the Poor". *Working Paper* 327. Office of the Chief Economist. IADB.
10. Birdsall, Nancy, Juan L. Londoño, y Lesley O'Connell (1998), "La educación en América Latina: la demanda y la distribución importan". *Revista de la CEPAL de diciembre de 1998*, pp. 39-52. CEPAL.
11. Birdsall, Nancy, Thomas C. Pinckney and Richard H. Sabot (1999), "Equity Savings, and Growth". *Working Paper* 8. Center of Social and Economic Dynamics.
12. Birdsall, Nancy, Thomas C. Pinckney and Richard H. Sabot (2000), "Natural Resources, Human Capital, and Growth". *Working Paper* Number 9. Global Policy Program. Carnegie Endowment for International Peace.
13. Birdsall, Nancy (2007), "Income Distribution: Effects on Growth and Development". *Working Paper* Number 118. Center for Global Development.
14. Birdsall, Nancy (2007a), "Reflections on the Macro Foundations of the Middle Class in the Developing World". *Working Paper* Number 130. Center for Global Development.
15. Booth, Alisos L. and Dennis J. Snower (1996), *Acquiring Skills: Market Failures, Their Symptoms and Policy Responses*. Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511582332>
16. Braverman, Harris (1998), *Labor and Capital Monopoly*. (25th anniversary edition). New York: Monthly Review Press.
17. CEPAL (2015), *Educación, cambio estructural y crecimiento inclusivo en América Latina*. Informe preparado para el Foro de Rectores de las Américas 2015, en el marco de la Séptima Cumbre de las Américas. CEPAL.
18. CEPAL (2015a), *Desarrollo social inclusivo. Una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe*. Documento preparado para la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe. CEPAL.
19. CEPAL (2014), *Pactos para la igualdad: Hacia un futuro sostenible*. Trigésimo quinto período de sesiones de la CEPAL; Lima, 5 a 9 de mayo. CEPAL.
20. CEPAL (2012), *Cambio estructural para la igualdad: Una visión integrada del desarrollo*. Trigésimo cuarto período de sesiones de la CEPAL; San Salvador, 27 a 31 de agosto. CEPAL.
21. CEPAL (2010), *La hora de la igualdad: Brechas por cerrar, caminos por abrir*. Trigésimo tercer período de sesiones de la CEPAL; Brasilia; 30 de mayo a 1 de junio. CEPAL.

22. CEPAL (1998), *Cincuenta años de pensamiento en la CEPAL: textos seleccionados*. Vols. 1 y 2. CEPAL y Fondo de Cultura Económica.
23. Dabla-Norris, Era, Kalpana Kochhar, Frantisek Ricka, Nujin Suphaphiphat, and Evridiki Tsounta (2015), "Causes and Consequences of Income Inequality: A Global Perspective". *IMF Staff Discussion Note SDN/15/13*. IMF.
24. Eichengreen, Barry (2008), "The real exchange rate and economic growth", *Working Paper*, N° 4, Washington, D.C., Comisión para el Crecimiento y el Desarrollo/Banco Mundial.
25. Fasih, Tasin (2008), "Linking Education Policy to Labor Market Outcomes". World Bank.  
<https://doi.org/10.1596/978-0-8213-7509-9>
26. Fabrizio, Stefania, Davide Furceri, Rodrigo García-Verdu, Bin Grace Li, Sandra V. Lizarazo, Marina Mendes Tavares, Futoshi Narita, and Adrian Peralta-Alva (2017), "Macro-Structural Policies and Income Inequality in Low-Income Developing Countries". IMF Staff Discussion Note SDN/17/01.  
<https://doi.org/10.5089/9781475566222.006>
27. Felipe, Jesus (2012), *Inclusive Growth, Full Employment, and Structural Change*. Asian Development Bank, ADB. Anthem Press.  
<https://doi.org/10.7135/UPO9781843313557>
28. Ffrench-Davis, Ricardo y J.L. Machinea (eds.), *Economic Growth with Equity: Challenges for Latin America*. Palgrave Macmillan/CEPAL, Nueva York.
29. Frenkel, Roberto and Lance Taylor (2007), "Real exchange rate, monetary policies and employment", contenido en Ocampo, *et al* eds. (2007).
30. Frenkel, R. and Rapetti, M. (2010), "Economic development and the international financial system", contenido en Griffith-Jones, *et al*, eds. (2010).  
<https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199578801.003.0014>
31. González O., Mauricio (2008), *El Salvador: Remesas, Dolarización y Crecimiento*. Centro de Investigaciones en Ciencias y Humanidades, CICH. Universidad Dr. José Matías Delgado.
32. González O., Mauricio (2015), *El Salvador: Exportaciones y Crecimiento*. Centro de Investigaciones en Ciencias y Humanidades, CICH. Universidad Dr. José Matías Delgado.
33. Griffit-Jones, Stephany, José Antonio Ocampo and Joseph E. Stiglitz (eds): *Time for a visible hand: Lessons from the 2009 world financial crisis* (New York, Oxford University Press).
34. Guzman, Martin, Jose Antonio Ocampo, and Joseph E. Stiglitz (2016), "Real Exchange Rate Policies for Economic Development". *Initiative for Policy Dialogue Working Paper Series # 300*. Initiative for Policy Dialogue.
35. Hanushek, Eric A. (2010), "The High Cost of Low Educational Performance. The long-run economic impact of improving PISA outcomes". Programme for International Student Assessment. OECD.
36. Hanushek, Eric A. and Ludger Woessmann (2012), "Schooling, educational achievement, and the Latin American growth puzzle". *Journal of Development Economics* 99 (2012) 407-512.  
<https://doi.org/10.1016/j.jdeveco.2012.06.004>
37. Hanushek, Eric A. and Ludger Woessmann (2015), *The Knowledge Capital of Nations: Education and the Economics of Growth*. MIT Press, Cambridge, MA.  
<https://doi.org/10.7551/mitpress/9780262029179.001.0001>
38. Hanushek, Eric A. and Ludger Woessmann (2015a), *Universal Basic Skills: What countries stand to gain*. OECD Publishing.
39. Hausmann, Ricardo, Lan Pritchett and Dani Rodrik (2005), "Growth Accelerations". *Journal of Economic Growth*, December 2005, Vol. 10, Issue 4, pp 303-329.  
<https://doi.org/10.1007/s10887-005-4712-0>
40. Hausmann, Ricardo, Dani Rodrik y Andrés Velasco (2005), "Self-Discovery in a Development Strategy for El Salvador". *Economía*, Vol. 6, No. 1, pgs. 43-101, Fall 2005. Brookings Institution Press.
41. IMF (2013), "Jobs and Growth: Analytical and Operational Considerations for the Fund". IMF.
42. IMF (2016), "El Salvador: Consulta del Artículo IV de 2016". IMF.



43. Maddison, Angus (1991), *Dynamics Forces in Capitalist Development: A Long-Run Comparative View*. Oxford, Oxford University Press.
44. McMillan, Margaret and Dani Rodrick (2012), "Globalization, Structural Change, and Productivity Growth". *IFPRI Discussion Paper* 01160. International Food Policy Research Institute. También es el Capítulo II de Baccheta y Jansen (2011).
45. Mehta, Aashish and Jesús Felipe (2007), "Education and structural change in four Asian countries". Contenido en ADB (2007), pp. 317- 340.
46. Ocampo, José A. (2002), "Developing countries' anti-cyclical policies in a globalized world". *Serie informes y estudios especiales* 4. CEPAL, June.
47. Ocampo, José A. (2005), "A Broad View of Macroeconomic Stability". *DESA Working Paper* No. 1. October.
48. Ocampo, José A. (2008), "La búsqueda de la eficiencia dinámica: dinámica estructural y crecimiento económico en los países en desarrollo". *REVISTA DE TRABAJO*, Año 4, Número 5, enero - julio 2008.
49. Ocampo, José A. (2014), "Latin American structuralism and production development strategies". Contenido como capítulo 1 de Salazar-Xirinachs *et al*, eds. (2014), pgs. 41-63.
50. Ocampo, José A., Jomo K.S. and Sarbuland Khan eds. (2007), *Policy matters: Economic and social policies to sustain equitable development*. Hyderabad, Orient Longman.
51. Prasad, Eswar S., Raghuram G. Rajan and Arvind Subramanian (2007), "Foreign Capital and Economic Growth". *Brookings Papers on Economic Activity*, Vol. 38, No. 1 (Washington, DC, Brookings Institution). <https://doi.org/10.3386/w13619>
52. Rodrik, Dani (1999), *The New Global Economy and Developing Countries: Making Openness Work*. Overseas Developing Council. Washington, D. C.
53. Rodrik, Dani (2003), "Growth Strategies". John Fitzgerald Kennedy School of Government, Harvard University. <https://doi.org/10.3386/w10050>
54. Rodrik, Dani (2004), "Industrial Policy for the Twenty-First Century". *Faculty Research Working Paper Series* RWP04-047. John F. Kennedy School of Government. Harvard University.
55. Rodrik, Dani (2008), "The real exchange rate and economic growth", *Brookings Papers on Economic Activity*, vol. 2.
56. Salazar-Xirinachs, José M.; Irmgard Nübler and Richard Kozul-Wright, eds. (2014), *Transforming economies: Making industrial policy work for growth, jobs and development*. International Labour Office.
57. Snower, Dennis J. (1996), "The Low-Skill, Bad-Job Trap". *IMF Working Paper* WP/94/83. International Monetary Fund. Contenido también en Booth *et al* (1996).
58. Williamson, John (2000), *Exchange rate regimes for emerging markets: reviving the intermediate option*. Peterson Institute.
59. Zhang, Tao (2017), "Toward Inclusive Growth. Emerging markets should share the fruits of their growth more equitably". *Finance and Development*, March. International Monetary Fund.

