

El Salvador: Dolarización y Cambio Estructural

Mauricio González

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

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.

San Salvador, El Salvador, Centroamérica

Fecha de recepción 08/04/2018 • Fecha de aceptación 12/05/2018

Resumen

El artículo muestra la clase de crecimiento económico que ha tenido lugar en el país en el período 1991-2016, desde las perspectivas del estructuralismo y el crecimiento inclusivo. Con este propósito señala lo que estudios previos han encontrado sobre el tema tanto en América Latina, para tener el contexto regional, como en el país, y lleva a cabo una actualización de los resultados más tempranos. Especial objetivo lo constituye la comparación de los resultados sobre la calidad del crecimiento económico en los períodos de pre dolarización (1991/2000) y dolarización (2000/2016). A partir de una metodo-

logía de descomposición del crecimiento en los componentes de cambio estructural y cambio entre sectores, este estudio encuentra que el cambio estructural fue positivo en el período de pre dolarización y negativo en el de la dolarización. La recomendación principal consiste en acompañar una política cambiaria de tipo de cambio competitivo de una política industrial y tecnológica tales que, combinadas apropiadamente, conduzcan a un crecimiento económico elevado y sostenible.

Palabras clave: *dolarización, cambio estructural, crecimiento inclusivo, política cambiaria, política industrial.*

Abstract

This paper shows the kind of economic growth that has taken place in the country in the period 1991-2016, from the perspective of structuralism and inclusive growth. With this purpose, it points out what previous studies have found on the subject both in Latin America, to have the regional context, and in the country, and carries out an update of the earlier results. A special objective is the comparison of the results on the quality of economic growth in the periods of pre-dollarization (1991/2000) and dollarization (2000/2016). Based on a decomposition methodology of growth in the components of structural change and change between sectors, this study finds that the structural change was positive in the pre-dollarization period and negative in the dollarization period. The main recommendation is to accompany a foreign exchange policy of competitive exchange rate of an industrial and technological policy such that, combined properly, lead to high and sustainable economic growth.

Keywords: *dollarization, structural change, inclusive growth, exchange policy, industrial policy.*

Introducción

El crecimiento económico del país, como se sabe, ha sido uno de los más lentos en América Latina desde hace varias décadas, pero especialmente en lo que va del milenio. Este problema se examina en este artículo

desde las perspectivas del estructuralismo y del crecimiento inclusivo.

El examen se lleva a cabo primero en un contexto regional, el de América Latina, para lo cual se consideran los resultados de una de los trabajos más celebrados al respecto, el de Macmillan y Rodrik (2011). Luego se repasan los resultados de dos estudios principales que han investigado el tema para El Salvador; después se actualizan dichos resultados –constituyendo esto el resultado principal de este trabajo–.

La perspectiva estructuralista permite calificar la calidad del crecimiento del país a partir de una metodología que permite descomponer la tasa de crecimiento del PIB a precios constantes (1990) en dos componentes, el cambio estructural y el cambio *dentro* de los sectores de la actividad económica. Estos cálculos se llevan a cabo a partir de información del BCR y la DIGESTYC, para el período 1991 a 2016.

El propósito principal es el de entregar evidencia sobre el impacto que la dolarización ha ejercido sobre la calidad del crecimiento en el país. Los resultados indican que el cambio estructural operado en el país puede calificarse de espurio. Con este propósito se entregan primero unos antecedentes relativos al cambio estructural en América Latina para pasar después al caso salvadoreño, en el que se presentarán algunos cálculos de estudios previos, que habrán de compararse con los de este estudio. Al final se ofrecen algunas conclusiones.

1. El cambio estructural en América Latina

Son muchas las quejas en cuanto a que el crecimiento económico con demasiada frecuencia no ha sido acompañado por un volumen de empleo que crezca por lo menos a la misma tasa que el PIB, o mejor todavía, el PIB por habitante. Es una situación desconcertante porque normalmente la política de crecimiento económico se concentra en eso, en el crecimiento, asumiendo que la mejora continua en el nivel y calidad de vida —derivada de un empleo productivo y decente— vendrá casi automáticamente.

Pero la realidad es otra. Particularmente en América Latina y el Caribe se ha encontrado que para muchos países el crecimiento no ha significado más y mejores empleos. Una manera de apreciar esto es a partir de la pauta que exhibe la productividad sectorial. Es como lo explica Cimoli ed. (2005):

La CEPAL fue pionera en sostener que la reasignación de los factores de producción —trabajo y capital— desde los sectores de baja productividad hacia los de alta productividad era una condición necesaria para encauzar la economía en un sendero virtuoso de desarrollo. Este proceso de cambio estructural estaría pautado por un peso cada vez mayor de la industria en la economía, que era considerada el vector principal de los aumentos de productividad en el tiempo. Allí se generarían los efectos de derrame, los encadenamientos hacia atrás y hacia adelante, y las exter-

nalidades pecuniarias y tecnológicas que sustentan a los retornos crecientes.

La transformación de la estructura del empleo era central en la percepción de los pioneros del desarrollo. Para superar la condición periférica era necesario eliminar la heterogeneidad estructural, definida por una muy elevada participación en el empleo total de las actividades de muy baja productividad del trabajo. El proceso de retirar a los trabajadores de los sectores de baja productividad no solo favorecería el aumento de la productividad agregada y la difusión de tecnología, sino que también tendría un efecto positivo en el comportamiento de los salarios reales en la periferia, que pasarían a crecer en correspondencia con los incrementos de la productividad. (Pg. 5)

En otras palabras, para que el crecimiento se traduzca en mejores niveles de vida, un requisito indispensable es el de aumentar de manera continua la productividad laboral a partir de un traslado continuo de trabajadores de actividades de baja productividad hacia las de mayor productividad. El problema es cómo lograr semejante cometido.

De hecho, esta situación se ha denominado a veces como una de “heterogeneidad estructural”, referente a la brecha que en los niveles de productividad se encuentra entre los sectores de la economía, particularmente entre las actividades agrícolas y las industriales. Puede decirse que un proceso de crecimiento por el que esta brecha se va cerrando en un contexto en el que las productividades

más elevadas siguen creciendo, es un proceso de crecimiento exitoso.

Sin embargo, aun esto no es suficiente cuando se mira el problema en términos del impacto en el desarrollo; como se explica en Pagés *et al* (2009) para América Latina y el Caribe:

Desde una perspectiva internacional, el crecimiento del ingreso por habitante en América Latina y el Caribe ha sido decepcionante durante las tres décadas pasadas. Aunque el crecimiento del producto interno bruto (PIB) por habitante ha mejorado desde la “década perdida” de los 1980, los datos disponibles sugieren que en los últimos 15 años este ha sido más bien modesto y no ha prevenido la continua divergencia respecto de otras regiones en desarrollo. En particular, los países de la región han sido superados por muchos países con los que estuvieron a la par en términos de ingreso por habitante en los 1970. En la pasada década no solo ha sido el crecimiento de la región menor que el observado en las economías dinámicas emergentes del sur y oriente de Asia, sino que ha sido menor que el promedio de los países de altos ingresos de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE). Todavía más, no se registra una convergencia reciente del ingreso dentro de la región, mientras que en los 1970, los países más pobres de América Latina y el Caribe crecieron más rápido que los más ricos.

Este desempeño relativamente modesto es parcialmente explicado por el hecho de que la productividad laboral, ... ha crecido

a una tasa muy lenta. ... Por ejemplo, para 2006 la productividad laboral en la región fue 21 por ciento de la de Estados Unidos, contra 30 por ciento en 1980. (Pgs. 2 y 3)

Por otro lado, el crecimiento lento de la productividad no es el único problema. McMillan y Rodrik (2011) señalan un panorama muy perturbador en el crecimiento de la productividad en América Latina y el Caribe. En su cuantificación del crecimiento de la productividad laboral de una economía distinguen entre dos componentes de dicho crecimiento. El primero correspondiente al crecimiento *dentro* de un mismo sector de actividad, como resultado de la acumulación de capital, el cambio tecnológico o una diferente asignación de recursos entre plantas productivas.

El segundo componente del crecimiento de la productividad laboral se refiere al que resulta del movimiento del trabajo desde sectores de baja productividad hacia sectores de alta productividad, lo que redundará en un crecimiento de la productividad en la economía. Los dos componentes pueden capturarse en la siguiente expresión:

$$(1) \Delta Y_t = \sum_{i=n} \theta_{i,t-k} \Delta y_{i,t} + \sum_{i=n} y_{i,t} \Delta \theta_{i,t}$$

Aquí, Y_t e $y_{i,t}$ se refieren a los niveles de productividad de la economía en su totalidad y de cada sector de actividad respectivamente; $\theta_{i,t}$ es la participación del trabajo en el sector i . El operador denota el cambio, ya sea en la productividad o el empleo, entre los momentos $t-k$ y t .

Ahora bien, esta expresión descompone la productividad laboral de la economía en dos términos. El primero se refiere a la suma ponderada del crecimiento de la productividad *dentro* de los sectores individuales, donde las ponderaciones son el peso de cada sector en la economía al comienzo de cada período. Este elemento, como es usual en descomposiciones de este tipo, recibe el nombre de *dentro*.

El otro componente suele denominarse *entre*, pero estos autores lo denominan, acertadamente, *cambio estructural*, porque captura el impacto que en la productividad total se lleva a cabo como resultado de los traslados—cambios en las participaciones laborales—de mano de obra entre sectores. Este término puede ser positivo—en cuyo caso el *cambio estructural* ejerce un impacto positivo en la productividad global— si los cambios en las participaciones ($\Delta\theta_{i,t}$) se correlacionan positivamente con los niveles sectoriales de productividad ($Y_{i,t}$); obvio, si la correlación es negativa aquella contribución será negativa también, y se dirá que el cambio estructural ha deteriorado el desarrollo, aun en un contexto de crecimiento económico.

Es como lo mencionan McMillan y Rodrik:

La descomposición anterior aclara cómo el análisis parcial del desempeño de la productividad dentro de sectores individuales (por ejemplo, la manufactura) puede ser engañoso cuando hay grandes diferencias en productividades laborales ($Y_{i,t}$) entre las actividades económicas. En particular, una tasa alta de crecimiento de la pro-

ductividad dentro de una industria puede tener implicaciones completamente ambiguas para el desempeño económico global si la participación del empleo en esta industria se contrae en vez de expandirse. Porque si la mano de obra desplazada termina yendo hacia actividades con menor productividad, el crecimiento económico se deteriora y hasta puede llegar a ser negativo. (Pg. 13)

Esta manera de abordar el cambio estructural no es nueva ni única; el lector encontrará muy instructivas otras lecturas como la ya citada de Pagés ed. (2010) y Herrendorf *et al* (2013). Antes de mostrar sus propios resultados, McMillan y Rodrik se refieren a los de Pagés ed. (2010) como sigue:

... Entre 1950 y 1975, América Latina experimentó un rápido crecimiento de la productividad (laboral) de casi 4 por ciento anual, casi la mitad del cual se explicó por el cambio estructural. Entonces la región entró en la crisis de la deuda y experimentó una “década perdida”, con un crecimiento de la productividad en el campo negativo entre 1975 y 1990. América Latina retornó al crecimiento después de 1990, pero el crecimiento de la productividad nunca alcanzó los niveles anteriores a 1975. Esto se debe enteramente al hecho de que la contribución del cambio estructural se volvió negativa. El componente “dentro” del crecimiento de la productividad es virtualmente idéntico en los dos períodos de 1950 a 1975 y de 1990 a 2005 (de 1.8 por ciento anual). Pero el componente del cambio estructural pasó de 2 por ciento durante 1950 a 1975 hasta -0.2 por

ciento en 1990 a 2005; una reversión impresionante en unas pocas décadas.

Este resultado es más sorprendente dada la noción comúnmente aceptada de que las políticas e instituciones de América Latina mejoraron significativamente como consecuencia de las reformas de fines de los 1980 y comienzos de los 1990. Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y la mayoría de las otras economías batieron la inflación elevada, pusieron los déficits fiscales bajo control, dejaron la política monetaria a bancos centrales independientes, eliminaron la represión financiera, abrieron sus economías al comercio internacional y a los flujos de capital, privatizaron las empresas estatales, redujeron la corrupción y la mayoría de subsidios, y permitieron el reinado del libre mercado en general. Los países con regímenes dictatoriales en los 1970 experimentaron transiciones democráticas, mientras que otros mejoraron su gobernanza también. En comparación con el populismo macroeconómico y el proteccionismo, así como las políticas de sustitución de importaciones que habían prevalecido hasta fines de los 1970, se esperaba que el nuevo entorno económico resultara en un importante y destacado desempeño de la productividad. (Pg. 14 y 15)

Pero como se ha visto, esto no fue así. Por esto, se ha desatado una controversia en la que se critica severamente la política macroeconómica convencional y se han revivido con mucha fuerza las nociones relativas a la transformación estructural que por varias décadas han sido proclamadas principalmente por entes como la CEPAL, la Orga-

nización Internacional del Trabajo, OIT, y la UNCTAD.

Como se verá, estas nociones, a las que ahora se agregan otras como la del crecimiento inclusivo, los programas por los que se garantiza el empleo –incluyendo la noción del empleo decente y el empleador de última instancia, EUI–, etc., han llegado a aceptarse mucho más ampliamente que antes, incluso por entes que se han considerado fieles representantes de la política macroeconómica tradicional como el FMI.

Regresando a los hallazgos más importantes de McMillan y Rodrick, estos se refieren a una comparación de los resultados para América Latina con los de otras regiones, específicamente, las de África al sur del Sahara, Asia, y un grupo de países de alto ingreso, notado por HI; todo para el período 1990 a 2005. En el caso de los HI han explicado antes que no hay por qué esperar que el componente de cambio estructural sea importante, ya sea positivo o negativo, porque en las etapas avanzadas del desarrollo las brechas sectoriales de productividad tienden a desaparecer.

Explican entonces que

Notamos primero que el cambio estructural ha hecho una contribución muy pequeña (positiva o negativa) al crecimiento total de la productividad laboral en los países de altos ingresos. ...

Los países en desarrollo exhiben un cuadro muy diferente. El cambio estructural

ha jugado un papel importante en las tres regiones. Pero lo más llamativo consiste en las diferencias entre las regiones. Tanto en América Latina como en África al sur del Sahara, el cambio estructural hace una contribución negativa considerable al crecimiento global, mientras la de Asia es la única región donde la contribución del cambio estructural es positiva. ...

Entonces, el curioso patrón de cambio estructural reductor del crecimiento que observamos antes en América Latina se repite en el caso de África al sur del Sahara. Esto solo profundiza el enigma porque el África al sur del Sahara es sustancialmente más pobre que América Latina. Si hay una región donde hubiéramos esperado que el flujo del trabajo desde las partes tradicionales hacia las modernas de la economía impulsara el crecimiento, a la manera de los modelos de la economía dual, esa región es seguramente el África al sur del Sahara. La decepción es mayor todavía a la luz de todas las reformas que los países de África al sur del Sahara han emprendido desde fines de los 1980. Pero el trabajo parece haberse movido desde las actividades de alta productividad hacia las de menos productividad en promedio Dado que Asia ha experimentado un cambio estructural favorable al crecimiento en el mismo período, es difícil culpar del desempeño de América Latina y África al sur del Sahara a la globalización solamente u otros determinantes externos. Claramente, fuerzas específicas a los países han operado también. (Pgs. 16 y 17)

A manera de conclusión parcial, ante este panorama es fácil entender una de las ra-

zones más poderosas del énfasis renovado en el empleo: aun en los casos en que ha crecido el PIB, el caso es que el empleo en América Latina y el Caribe exhibe ahora una productividad menor que antes en promedio, y, aunque se ha experimentado un cambio estructural, este ha sido de la variedad pernicioso, una en la que su contribución al crecimiento de la productividad laboral ha sido negativa.

2. El caso salvadoreño

2.1. Resultados previos

Son dos los estudios principales en los que se ha llevado a cabo estimaciones del cambio estructural para el país, el de Monge y Rodríguez (2008) y el de Cabrera y Amaya (2012); se comentan a continuación en ese orden.

2.1.1. El estudio de Monge y Rodríguez (2008)

En este trabajo las mediciones se llevan a cabo a partir de una variante más amplia que la dada por (1) que utilizan McMillan y Rodrik (2011). Esta se desarrolla en Fagerberg (2000), donde se parte de la definición de productividad laboral (y):

$$(2) \quad y = \frac{Y}{L} = \frac{\sum Y_i}{\sum L_i} = \sum \left[\frac{Y_i}{L_i} \frac{L_i}{\sum L_i} \right]$$

siendo Y el PIB, L el empleo, e $i =$ sector. Además, se definen

$$(3) \quad y_i = \frac{Y_i}{\sum Y_i}, \text{ y } l_i = \frac{L_i}{\sum L_i}$$

como las participaciones del sector i en el producto y el empleo, respectivamente. Al sustituir (3) en (2) se puede poner que

$$(4) \quad y = \sum y_i l_i$$

Si ahora se escribe que

$$\Delta y = y_1 - y_0, \text{ y que } \Delta l = l_1 - l_0$$

y se utiliza (4), se puede poner

$$(5) \quad \Delta y = \sum_i [(\Delta l_i) y_i + l_i (\Delta y_i) + (\Delta l_i) (\Delta y_i)]$$

Al dividir por y ambos lados se obtiene una expresión en términos de tasas de crecimiento:

$$\frac{\Delta y}{y} = \sum_i \left[(\Delta l_i) \frac{y_i}{y} + l_i \frac{y_i}{y} \left(\frac{\Delta y_i}{y_i} \right) + (\Delta l_i) \frac{y_i}{y} \left(\frac{\Delta y_i}{y_i} \right) \right]$$

La expresión (5) es enteramente operativa, y a partir de esta es fácil apreciar la diferencia respecto de (1): el término cruzado $\sum (\Delta l_i) (\Delta y_i)$ no aparece. Sin embargo, este tiene un significado muy importante. El significado de cada término es como sigue.

El primero es, y corresponde al término de cambio estructural, también conocido por *shift share*; este es el componente del creci-

miento de la productividad que proviene del traslado de trabajadores entre los sectores.

El segundo es $\sum l_i (\Delta y_i)$, es el componente “dentro” del crecimiento de la productividad, es decir el crecimiento de la productividad dentro de cada sector.

El tercero es el término cruzado $\sum (\Delta l_i) (\Delta y_i)$, que surge de la interacción de los otros dos. Para Holland y Porcile (2005), este término indica “en qué medida los sectores que aumentan su participación en el empleo son los mismos en que se observa una variación positiva de la productividad del trabajo. Se trata ahora de una mirada sobre la asignación de recursos desde una perspectiva dinámica. Si ese término es positivo, quiere decir que la economía está moviendo sus recursos hacia sectores que son más dinámicos en términos del comportamiento de la productividad en el tiempo” (pg. 51); y agregan en una nota al pie de página: “El término ... se refiere a la combinación del crecimiento de la productividad y del empleo, mientras que el término I refleja el efecto del nivel de la productividad con relación a los cambios en el empleo”.

Es así como Monge y Rodríguez obtienen los siguientes resultados para el período 1997/2006:

Descomposición del Crecimiento de la Productividad Laboral				
(Porcentajes)				
	Cam. Estr.	Cam. Dentro	Ef. Cruzados	
Período	$y_i \Delta l_i$	$l_i \Delta y_i$	$\Delta l_i \Delta y_i$	Crec. Prod.
1997/2002	4.19	-2.23	-2.48	-0.52
2002/2006	-1.58	2.38	0.85	-0.05
1997/2006	2.43	0.24	-3.24	-0.57

Fuente: Monge-Rodríguez (2005), pág. 44.

En este cuadro, hay que tener presente que, como explican los autores, las cifras no se refieren a crecimientos anuales, sino a los períodos completos; por ejemplo, 4.19% es el crecimiento porcentual de todo el período 1997/2002 para el componente de cambio estructural. Por otro lado, la última columna contiene las sumas de cada fila.

Entonces, se advierte que se examinan tres períodos, el total que va de 1997 a 2006, y dos sub períodos, de 1997 a 2002, y 2002 a 2006. Así, en primer lugar, al examinar el sub período 1997/2002, el componente de cambio estructural ha sido de 4.19% contra uno negativo de -1.58% en el siguiente período, 2002/2006. Esto puede verse como un indicio de que en el período 2002/2006, ya dentro del período de la dolarización – desde 2001–, un resultado ha sido que el

signo positivo del cambio estructural del período 1997/2002 no pudo mantenerse, y llegó a ser negativo.

Por otro lado, en segundo lugar, se nota que los productos cruzados fueron siempre negativos.

2.1.2. El trabajo de Amaya y Cabrera (2012)

El período que abarca este estudio es mayor que el de Monge y Rodríguez (2008), porque va desde 1990 hasta 2012, lo que permite ampliar el análisis de descomposición. En efecto, como se nota del cuadro que sigue, son cinco los sub períodos examinados por los autores, y se agrega un sexto que corresponde al período completo de 1990 a 2012. Véase el cuadro a continuación.

Descomposición del Crecimiento de la Productividad Laboral

(Porcentajes)

Período	Cam. Estr. $y_i \Delta l_i$	Cam. Dentro $l_i \Delta y_i$	Ef. Cruzados $\Delta l_i \Delta y_i$	Crec. Prod.
1990/1994	1.40	1.40	na	2.80
1995/1999	0.80	1.50	na	2.30
2000/2004	0.30	1.10	na	1.40
2005/2009	-0.30	0.60	na	0.30
2010/2012	0.20	0.00	na	0.20
1990/219	0.40	1.00	na	1.40

Fuente: Amaya-Cabrera (2012), ilustración 12, pág. 5 na es “no aplica”.

Estos resultados se han obtenido a partir de la expresión (1) de McMillan y Rodrik (2011), por lo que no son enteramente comparables con los de Monge y Rodríguez (2008). Sin embargo, hay varias similitudes. Antes de 2000 el componente de cambio estructural ha sido positivo; pero luego baja a 0.30 en 2000/2004 y llega a ser hasta negativo, para experimentar luego una leve recuperación (0.20%) entre 2010 y 2012.

Entonces, al igual que con Monge y Rodríguez (2008), se nota una clara reducción en el período 2000 a 2012, de dolarización; aunque una ligera recuperación entre 2010 y 2012 puede alentar cierta expectativa positiva para el futuro, adelante se muestra que existen razones de peso para mostrar

que aun con crecimientos importantes en la productividad total, lo más probable es que el componente *shift share* o estructural siga siendo exiguo cuando no negativo, y que el aumento de productividad se continúe explicando principalmente por el componente “dentro”.

2.2. La descomposición para el período 1991 a 2016

En este estudio la base de datos va del año 1991 a 2016, con cifras del BCR y la DIGESTYC. Esto permite efectuar un análisis un tanto más amplio que los que se han comentado, con un énfasis en el período de la dolarización. El cuadro que sigue contiene los resultados más importantes.

Descomposición del Crecimiento de la Productividad Laboral				
(Porcentajes)				
	Cam. Estr.	Cam. Dentro	Ef. Cruzados	
Período	$y_i \Delta l_i$	$l_i \Delta y_i$	$\Delta l_i \Delta y_i$	Crec. Prod.
1991/1996	6.43	9.32	-0.95	14.80
1996/2001	6.53	-2.14	-6.88	-2.48
2001/2006	-0.24	6.03	-1.06	4.73
2006/2011	-0.41	16.34	-0.99	14.94
2011/2016	0.29	-0.23	-0.39	-0.32
1991/2001	11.62	7.49	-7.16	11.95
2001/2016	-0.63	22.91	-2.28	20.00
1991/2016	14.16	36.07	-15.88	34.35

Fuente: elaborado a partir de datos del BCR y DIGETYC.

Para resumir, los dos primeros períodos –1991/1996 y 1996/2001–, presentan un cambio estructural positivo y elevado, de más de 6% en ambos casos; todo se trastorna después, porque en 2001/2006 y 2006/2011 el cambio estructural llega a ser incluso negativo, o sea de tipo espurio, porque aunque la productividad total aumenta bastante, especialmente en 2006/2011 cuando fue de casi 15%, el componente del cambio estructural fue de -0.41%.

A pesar de que en el período 2011/2016 se registra un aumento en dicho componente, de 0.29%, es difícil mostrar algún optimismo para el futuro por las razones que se comentan luego. Además, de forma más agregada puede verse que las últimas

dos líneas hacen el contraste entre antes (1991/2001) y después (2001/2016) de la dolarización: el componente de cambio estructural pasó de 11.62% positivo a un negativo de -0.63%.

Ahora se muestra atención al 0.29% en el componente de cambio estructural de 2011/2015. El problema básico en este caso es el régimen cambiario de dolarización que priva en el país, el cual ejerce un impacto muy desfavorable en las posibilidades que caben al cambio estructural. Las razones son como sigue.

Hay dos aspectos principales del crecimiento inclusivo, en los que conviene detenerse un poco, para el logro de los objetivos en

relación con el crecimiento, el empleo y la pobreza: los papeles que deben cumplir la política industrial por un lado, y la política macroeconómica por otro lado. Esto, porque en CEPAL (2012), en la introducción a su capítulo VI, se mencionan tres ejes alrededor de los cuales se diseñan las políticas para una visión integrada del desarrollo: 1) la política industrial en el espacio del cambio estructural; 2) la política macroeconómica en la creación de un ambiente favorable al crecimiento, la inversión y la estabilidad real y nominal; y 3) las políticas sociales y de empleo en el campo de la distribución del ingreso y la igualdad.

En relación con los primeros dos ejes, el mismo documento sigue explicando que

... el cambio estructural es el eje de un proceso de crecimiento con empleo e igualdad en el largo plazo. Este cambio no es resultado de fuerzas espontáneas; todas las experiencias exitosas de desarrollo han contado con políticas activas de estímulo a sectores de alta productividad con mayor intensidad en conocimiento (eficiencia schumpeteriana) y fuerte dinamismo de sus demandas interna y externa (eficiencia keynesiana).

En la primera sección de este capítulo, se analiza la evolución de las políticas industriales en la región y se enfatiza la necesidad de una política que defina explícitamente una dirección para el esfuerzo sostenido de cambio estructural, respetando las especificidades productivas, de escala e institucionales de los países de la región. Tener políticas industriales implica elegir sectores que impulsen este proceso. ...

También se mostró que el proceso de cambio estructural no ocurre con independencia del ciclo económico y que su duración, la intensidad del auge y de la contracción, el monto de las inversiones y su composición afectan la estructura productiva y contribuyen a definir su trayectoria en el tiempo. Por ese motivo, la política macroeconómica se aborda en la segunda sección de este capítulo desde una perspectiva diferente, enfatizando sus efectos sobre la estructura y el largo plazo. Dos aspectos reciben especial atención. Primero, la necesidad de que estas políticas sostengan la demanda agregada, la utilización de la capacidad instalada y el empleo, es decir, la eficiencia keynesiana. Segundo, estas políticas deben impedir que la volatilidad y estructura de los macroprecios comprometan los esfuerzos de diversificación productiva. Las políticas macroeconómicas que apoyan el cambio estructural se basan en una noción más amplia de estabilización que, sin descuidar la evolución de las variables nominales, incorpore objetivos de crecimiento y empleo. En particular, deben sostener los períodos de auge, evitando que se interrumpan tempranamente debido a desequilibrios y crisis que deterioran la inversión y comprometen la producción de bienes transables no tradicionales. ... (Pg. 242)

Estas nociones se han tomado de Astorga *et al* (2014), quienes sostienen que

... la mayoría de economías en desarrollo tienen un gran excedente de mano de obra en el sector de subsistencia o en sectores con niveles extremadamente bajos de pro-

ductividad (subempleo). Estas son economías “duales” en el sentido de Lewis, o al menos estas tienen mercados laborales segmentados con niveles de productividad cercanos al nivel de subsistencia. Estos modelos ven el desarrollo económico como un proceso en el que el trabajo se mueve desde segmentos de baja productividad a otros de alta productividad ... Los países necesitan transformar la estructura de producción, es decir, crear nuevos sectores y tecnologías que generen mejores y más productivos empleos. (Pg. 79)

Luego señalan las políticas clave para lograrlo:

Este capítulo arguye que la creación de empleo y la reducción del desempleo dependen críticamente de la diversificación de las estructuras de producción y exportación. Aquí, la diversificación se entiende como el desarrollo y expansión de sectores que son más dinámicos en un sentido keynesiano y schumpeteriano (dinámica KS), *i. e.*, estos muestran mayores tasas de crecimiento de la demanda y más oportunidades de cambio técnico. Dos variables que determinan el proceso de diversificación serán destacadas: el tipo de cambio real (TCR) y las políticas industriales y tecnológicas (PIT). El TCR se define como el precio de los bienes extranjeros en términos de los bienes domésticos. Por esto, un TCR elevado, que refleja una moneda doméstica depreciada, implica más competitividad. En años recientes la literatura ha establecido claramente la importancia del TCR en el cambio estructural y el crecimiento. En cuanto a las PIT, este

capítulo las define en un sentido amplio, incluyendo todas las medidas que crean incentivos a favor de ciertos sectores y a favor del cambio técnico. ... (Pg. 80)

Los autores desarrollan un marco de análisis en el que pueden destacarse los siguientes aspectos:

- La evolución del desempleo depende de la diferencia entre las tasas de crecimiento del PIB y de la productividad laboral.
- El crecimiento económico medido por el crecimiento del PIB, se halla limitado por la conocida restricción externa de la balanza de pagos, especialmente en países especializados en productos de baja tecnología.
- Estos países tienen una baja elasticidad ingreso de demanda por exportaciones y una elevada elasticidad ingreso por importaciones. Por esto, el déficit en la cuenta corriente como porcentaje del PIB sube cuando la economía crece.
- Como dicha situación no es sostenible en el largo plazo, el país se ve forzado a reducir su tasa de crecimiento económico para mantener el equilibrio externo.

Entonces, explican el funcionamiento de su marco para extraer conclusiones al aplicarlo a cinco países: Argentina, Brasil, Chile, México y Corea. Dicho funcionamiento es como sigue.

El crecimiento de la productividad es determinado por cambios en el TCR, el crecimiento económico y el cambio estructural. El TCR influye en el crecien-

to de la productividad por dos razones. Primero, en las economías en desarrollo una parte importante de la inversión total en bienes de capital es importada. Entonces, una caída en el TCR reduce el precio de estos bienes y acelera el reemplazo de equipo antiguo. Segundo, un TCR menor aumenta las presiones competitivas en los mercados interno y externo. Los bienes extranjeros serán más baratos, y las firmas domesticas tendrán que invertir más en tecnología que cuando estaban “protegidas” por un elevado TCR. En el análisis, los aumentos en la productividad también provienen del aprender-por-hacer y dependen positivamente de la tasa de crecimiento económico, una relación que se conoce como la ley de Kaldor-Verdoorn.

El cambio estructural, un factor clave en la determinación del crecimiento de la productividad, se asocia estrechamente con la diversificación de la producción, aumento de los retornos, nuevas habilidades y capacidades y varios derrames de

conocimiento que son posibles con una estructura económica más compleja. El cambio estructural también depende del TCR y el crecimiento de la productividad de otras maneras. El TCR y la productividad determinan los costos unitarios laborales de producción en cada sector. Un aumento en el TCR y/o el crecimiento de la productividad permite a las firmas domesticas irrumpir y competir en nuevos sectores, y esto promueve la diversificación de las exportaciones y la sustitución de las importaciones.

En conjunto, la demanda efectiva, la productividad y el cambio estructural definen los parámetros que describirán las diferentes tipologías del crecimiento y cómo los cambios de política y en las condiciones externas afectan los prospectos de crecimiento y empleo. ... (Pg. 82)

Es a partir de aquí que construyen el siguiente cuadro que muestra los cuatro escenarios principales para el análisis de política.

Crecimiento en productividad, empleo y cambio estructural: escenarios alternativos		
	Crecimiento de la productividad	
Crecimiento del empleo	Crecimiento rapido	Crecimiento lento
Crecimiento rápido	I. Circulo virtuoso	II. Absorción de empleo
	Fuerte crecimiento de la demanda agregada	Fuerte crecimiento de demanda agregada
	Fuerte crecimiento de la productividad	Bajo crecimiento de la productividad
	Fuerte cambio estructural	Poco cambio estructural
Crecimiento lento	III. Ajuste defensivo	IV. Circulo Vicioso
	Bajo crecimiento de demanda agregada	Bajo crecimiento de demanda agregada
	Fuerte crecimiento de la productividad	Bajo crecimiento de la productividad
	Poco cambio estructural	Poco cambio estructural

Fuente: Astorga *et al* (2014), pág. 83.

En principio, la historia que cuentan las cuatro posibilidades no es complicada; a partir del hecho de que el cambio estructural en la dirección correcta –positivo, recuérdese a McMillan y Rodrik (2011)– es una consecuencia de la acción conjunta de las políticas industrial y cambiaria, es fácil ver que en el panel I la depreciación cambiaria, al provocar un aumento fuerte en la demanda agregada, y la política industrial, al provocar el fuerte crecimiento de la productividad, dan lugar a un aumento fuerte en el cambio estructural; que a su vez potencia los resultados anteriores, dando lugar a lo que estos autores llaman un círculo virtuoso. Todo esto conduce a un aumento rápido del empleo.

El panel IV, en el que el TCR sufre una apreciación y la política industrial y tecnológica es débil, los aumentos en la demanda y la productividad son exiguos y así resulta ser el cambio estructural, también muy bajo, dando lugar a lo que los autores denominan círculo vicioso. Al final, el empleo crece lentamente.

El panel II es aquel en que el TCR se ha depreciado y un aumento de la demanda ocurre, pero la PIT ha experimentado una aplicación leve, y la productividad no crece a la misma velocidad que la demanda, de manera que el cambio estructural no es significativo; aunque el empleo crece rápidamente –ocurre una absorción laboral– por el aumento de la demanda agregada, no puede sostenerse con el tiempo.

En el panel III se considera el caso de una apreciación cambiaria, quizás por una entrada fuerte de recursos externos, que, aunque

se acompaña de una muy activa política industrial y tecnológica que aumenta la productividad laboral, da lugar a un ajuste defensivo del nivel del tipo de cambio nominal y de la inflación, lo que al final se traduce en un débil cambio estructural, una contracción del producto y un leve crecimiento del empleo.

Aunque esta es una descripción muy resumida de los cuatro escenarios, y más detalles deben verse en el trabajo original, queda claro que el aumento del empleo de calidad solo se mantiene y sostiene en el tiempo cuando el cambio estructural es fuerte, o sea, que el TCR se ha depreciado y las PIT se aplican de manera vigorosa, lo que se traduce en un aumento constante en el contenido tecnológico de la producción, especialmente la de exportación. El aumento constante de la productividad asegura un aumento sostenido de los salarios reales.

Nótese que ambas políticas deben aplicarse activamente, la macroeconómica –un TCR depreciado– y la PIT; la aplicación de una pero no de la otra no resuelve los problemas. Al aplicar este marco analítico a Argentina, Brasil, Chile, México y Corea, los autores arriban a la siguiente conclusión:

Sostenemos que, cuando el TCR se aprecia y la PIT está ausente o es débil, el crecimiento de la productividad es provocado por una respuesta de tono defensivo que no se relaciona con la expansión de la demanda efectiva. En este caso los sectores que son más intensivos en tecnología pierden competitividad, y el empleo se mueve hacia actividades de menor productividad. Inversamente,

cuando el tipo de cambio es competitivo y la PIT favorece la diversificación productiva, el empleo de mayor calidad aumenta, a la par de la productividad. La combinación de la política de TCR y la PIT es crítica: sin la PIT, el TCR solo puede ocasionar un patrón de absorción laboral que no cierra la brecha tecnológica. Al mismo tiempo, sin un TCR competitivo, la PIT no puede promover un crecimiento rápido de la demanda y aprovechar plenamente los retornos crecientes. Nuestro análisis también destaca los riesgos de la apreciación cambiaria por largos períodos, lo que puede afectar adversamente el cambio estructural y por esto el crecimiento en el largo plazo. (Pg. 101)

¿Cuál es el significado de esta exposición un tanto amplia para lo que ha sucedido en El Salvador?

2.3. ¿Qué ha sucedido en El Salvador?

Es un hecho que el régimen de dolarización en PIT se constituye en una traba formidable tanto para la aplicación de un PIT, como para asegurar que los beneficios del programa se sostengan en el tiempo mediante el logro del cambio estructural. Pero las complicaciones del país no terminan aquí.

El trabajo de Astorga y sus colegas señala la interacción entre la política cambiaria y la política industrial y tecnológica, la PIT, en el contexto del cambio estructural. Y en el apartado de la PIT, el país ha tenido un pésimo desempeño, al menos hasta hace algunos años en que un intento se ha realizado para

aplicar lo que las autoridades han llamado una política de transformación estructural.

Esto bien puede explicar el exiguo 0.29% en el componente de cambio estructural que se mostró para el período 2011/2016. No obstante, de lo expuesto debe notarse que la puesta en marcha de una PIT, aunque se trata de una decisión favorable al crecimiento, sencillamente resulta incompleta si lo que se busca es principalmente el crecimiento inclusivo. Dicho en otras palabras, mientras haya dolarización, por mucha política industrial que se aplique, el cambio estructural seguirá siendo un objetivo elusivo.

3. Conclusiones

Este trabajo pretende explicar la clase de crecimiento económico que ha experimentado el país en el período 1991 a 2016, a la luz de los preceptos del crecimiento inclusivo y el estructuralismo. Para ello se ha empleado una metodología de amplia aplicación en estos temas, la aplicada por Macmillan y Rodrik (2011), en una versión extendida. Para esto se examinó primero el caso de América Latina, para lo que estos autores encuentran que en los últimos años el cambio estructural ha sido de la variedad espuria, una que no contribuye a la sostenibilidad del crecimiento.

Luego se ha considerado la evidencia que existe para El Salvador, a partir de dos estudios muy conocidos, cuyos resultados se han actualizado en este trabajo. El resultado principal es que la dolarización no ha

entregado un cambio estructural positivo y genuino, sino más bien lo contrario; este resultado, según la discusión que se lleva a cabo a partir del estudio de Astorga *et al* (2014), se debe en su mayor parte a la au-

sencia de un tipo de cambio que sea competitivo y de una política industrial y tecnológica que aplicadas de manera coherente conduzcan al crecimiento económico elevado y sostenido.

Referencias bibliográficas

- Amaya, Pablo y Oscar Ovidio Cabrera Melgar (2013), "La Transformación Estructural: Una solución a la trampa de bajo crecimiento económico en El Salvador". *Documento de Trabajo* No. 2013-01. Banco Central de Reserva.
- 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-Xirinachs *et al* (2014).
- Herrendorf Berthold, Richard Rogerson and Akos Valentinyi (2013), "Growth and Structural Transformation". Prepared for the Handbook of Economic Growth.
- Holland, Márcio y Gabriel Porcile (2005), "Brecha tecnológica y crecimiento en América Latina". Contenido en Cimoli ed. (2005), pp. 40-71.
- CEPAL (2012), **Cambio Estructural para la igualdad. Una visión integrada del desarrollo**. Trigésimo cuarto período de sesiones de la CEPAL.
- Cimoli, Mario ed. (2005), **Heterogeneidad estructural, asimetrías tecnológicas y crecimiento en América Latina**. CEPAL,
- Fagerberg, Jan (2000), "Technological progress, structural change and productivity growth: a comparative study". Center for Technology, Innovation and Culture, University of Oslo. *Structural Change and Economic Dynamics*, Elsevier, vol. 11(4), pages 393-411.
- McMillan, Margaret and Dani Rodrik (2011), "Globalization, Structural Change, and Productivity Growth". *NBER Working Paper* No. 17143.
- Monge-Naranjo, Alexander y Andrés Rodríguez-Claré (2008), **Crecimiento Económico en El Salvador**. Pennsylvania State University.
- Pagés, Carmen Gaëlle Pierre, and Stefano Scarpetta (2009), **Job Creation in Latin America and the Caribbean RECENT TRENDS AND POLICY CHALLENGES**. A copublication of Palgrave Macmillan and the World Bank. World Bank.
- Pages, Carmen ed. (2010), **The Age of Productivity**. Inter-American Development Bank, Washington, D.C.
- Salazar-Xirinachs, José M., Irmgard Nübler, and Richard Kozul-Wright (2014), **Transforming Economies: Making industrial policy work for growth, jobs and development**. ILO, UNCTAD.

