

Reformas estructurales de los noventa: lecciones aprendidas y retos sobre productividad, eficiencia y equidad

Durante la década de los noventa, la mayoría de los países latinoamericanos llevó a cabo reformas económicas de gran envergadura. La región entró en un proceso de liberalización comercial profundo, lo cual se reflejó en una disminución importante de la protección a las industrias nacionales y en la firma de diversos acuerdos bilaterales de comercio. Colombia fue uno de los países con mayor profundización en el proceso de reformas. Varias razones provocaron la ola reformista: Colombia era un país poco competitivo, con un crecimiento económico menor a su tasa potencial y un modelo de protección desgastado; y existía una fuerte ola de reformas en el resto de Latinoamérica y el mundo que propendía por una mayor apertura comercial y menores distorsiones sobre la economía. El país implementó diversas reformas que incluyeron medidas para modernizar el Estado, liberalizar los mercados laborales, financieros y comerciales, y reformar la Constitución.

El proceso de reformas se inició durante el gobierno del Presidente Virgilio Barco (1986-1990) con una moderada liberalización comercial cuyo objetivo era simplificar la protección a las importaciones y disminuir la dispersión en las tarifas arancelarias.¹ La política de liberalización se aceleró en la administración del Presidente César Gaviria (1990-1994) y, a finales de 1991, la protección efectiva bajó a un 14,4%, luego de estar en un 62,5% el año anterior y en 86% en 1984; el 99% de los bienes pasó a ser de libre importación. Además de la reforma comercial, el gobierno del Presidente Gaviria llevó a cabo otras reformas con el fin de mejorar la dinámica económica e institucional del país: se eliminaron las restricciones a la inversión extranjera y los controles cambiarios, lo que permitió la flotación de la tasa de cambio entre bandas; se modificaron regulaciones del mercado laboral, flexibilizando los contratos y bajando los costos de despido de trabajadores entre el 50% y el 80%; se redujeron fricciones en los mercados financieros con el fin de introducir más competencia en el sector bancario, lo que provocó una reducción en los costos de transacción; y se modificó el sistema de seguridad social. Para profundizar la integración económica de Colombia a los mercados mundiales, se pactaron varios acuerdos de libre comercio: se renovó el Pacto Andino; se firmó el Acuerdo General sobre Comercio y Aranceles (GATT), en 1993; y el país se unió a la Organización Mundial del Comercio (OMC), en 1995. También se logró acceso preferencial a los mercados de Estados Unidos y de la Unión Europea. La gráfica 1 ilustra el

Principales resultados

- Las reformas emprendidas en la década de los noventa incrementaron la productividad del sector manufacturero.
- Las reformas lograron reducir parcialmente las distorsiones en los mercados. Por un lado, fortalecieron el nexo entre la probabilidad de supervivencia de una firma y su productividad y, por otro, flexibilizaron los mercados de capital y trabajo.
- Las reformas, pese a haber sido importantes, no fueron suficientes para eliminar las distorsiones prevalentes en los mercados. Una eliminación total de estas distorsiones aumentaría, en un 30%, la productividad.
- Los incrementos en productividad se presentaron principalmente por una reasignación eficiente de recursos, de tal manera que las firmas más productivas de cada sector absorbieron más recursos y las menos eficientes se contrajeron, muchas de ellas hasta salir del mercado.
- Las reformas aumentaron la brecha salarial entre trabajadores calificados y no calificados debido a la apreciación de la tasa de cambio y a una caída en el precio del capital del 42%.
- Los trabajadores no calificados fueron los más perjudicados por las reformas emprendidas en la década de los noventa.

¹ Los beneficios para los establecimientos eran muy dispares, mientras el promedio de tarifas oscilaba en el 27%, el sector manufacturero se beneficiaba, en promedio, de tarifas por encima del 50%, con gran variabilidad aún en cada sector. Algunas empresas llegaron a tener incluso tarifas del 90%.

incremento en la integración económica de Colombia con el resto del mundo y la respuesta de la tasa de cambio tras las reformas. Se observa un incremento sustancial de la participación de las importaciones en el mercado colombiano —línea azul clara— y también un incremento notorio de la producción colombiana en mercados externos —línea fucsia—. Además, la eliminación de restricciones cambiarias y de los obstáculos a la inversión extranjera parece haber producido una marcada revaluación del peso colombiano.

Todas estas reformas modificaron el contexto económico del país. En primer lugar, los cambios de las tarifas arancelarias condujeron a una reducción en los costos de las importaciones; situación que, para el beneficio de las firmas, se tradujo en una caída de los precios de la maquinaria importada. Además, las reformas cambiarias y de inversión incentivaron la entrada de capitales que ocasionó la caída del dólar y el abaratamiento del capital importado. Es importante anotar que el proceso de avance tecnológico global contribuyó a la baja de precios de los bienes intensivos en tecnología, y redujo aún más el costo de la maquinaria importada y los insumos con alto contenido tecnológico. En segundo lugar, los cambios realizados en el mercado laboral redujeron los costos de contratar y despedir trabajadores. Por último, la apertura del mercado y el mayor atractivo de la economía para los inversionistas extranjeros incrementaron la competencia de productos externos, lo cual disminuyó los márgenes de beneficio para las empresas y aumentó el riesgo de salir del mercado para las firmas menos productivas.

Una década después de la ejecución de las reformas, el CEDE de la Facultad de Economía y la Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo han llevado a cabo estudios que evalúan el impacto de estos cambios sobre la productividad colombiana

y la equidad salarial, dos aspectos determinantes en el desempeño económico y en el bienestar de las personas, y que fueron focos centrales de las reformas. El presente documento resume los resultados de algunos de estos estudios.

Las reformas: ¿crecimiento vs equidad?

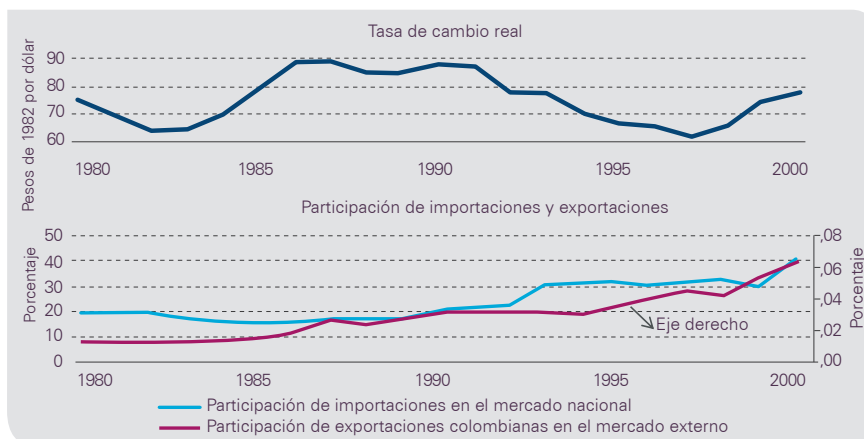
Productividad, demanda y dinámica en los mercados: la carta de presentación del proceso de reformas

La gráfica 2 ilustra el proceso de reformas y la evolución paralela en la productividad del sector manufacturero. Se observa la disminución marcada de las tarifas arancelarias —línea verde— de la mano con una reducción en la dispersión de las mismas —línea morada gruesa—. Ambos cambios se concentran en el periodo 1990-1992. Esto, en conjunto, implicó que el sector manufacturero enfrentara un nivel promedio menor de tarifas y una mayor uniformidad en los niveles de las mismas para las diferentes industrias del sector. El índice de reformas no comerciales —línea azul clara—, calculado en Eslava et al. (2009), ilustra cómo otras áreas de regulación también experimentaron fuertes cambios en el periodo, de nuevo concentrados en los primeros años de la década de los noventa.

En esta misma gráfica se observa un incremento pronunciado de la productividad agregada del sector manufacturero entre el periodo anterior a las reformas y los años posteriores. Su evolución sugiere que este cambio simultáneo no es mera coincidencia. Sin embargo, a simple vista no se puede deducir, dada la cantidad de reformas llevadas a cabo de manera simultánea, los factores explícitos que causaron el incremento de la productividad y los canales mediante los cuales tuvieron efecto. Las investigaciones realizadas por Marcela Eslava y coautores buscan responder precisamente algunas de estas preguntas, concentrándose en el caso de la industria manufacturera. ¿Qué condujo a los incrementos en la productividad en el periodo de reformas?, ¿cuáles fueron los canales mediante los cuales se transmitieron los efectos de esta reestructuración económica?

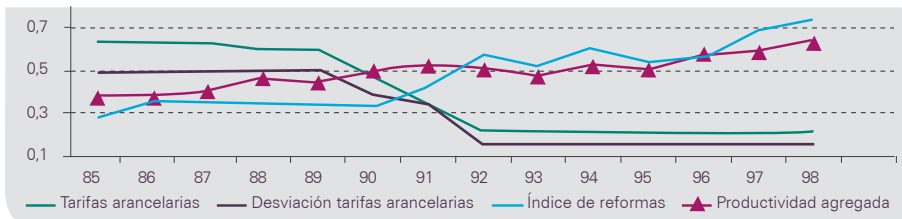
Tras los incrementos fuertes en productividad subyacen tres razones principales que pueden explicar dicho aumento, y es necesario estudiarlas de manera separada. Éstas son: el comportamiento de la productividad promedio de los establecimientos, la forma como se distribuyen los recursos entre las firmas existentes y, por último, la dinámica de la entrada y salida de las

Gráfica 1: Participación de las importaciones y exportaciones colombianas en el mercado mundial y comportamiento de la tasa de cambio real



Tomada de: Gutiérrez (2010)

Gráfica 2. Reformas y evolución de la productividad agregada



Tomada de: Eslava et al (2010) y Eslava et al (2004)

firmas del mercado. En el recuadro 1 se hace una breve explicación de cada mecanismo.

Las economías en desarrollo, como la colombiana, se caracterizan por tener diversas barreras que impiden un buen comportamiento en los mercados. Parte de las reformas adoptadas en el país, en la década de los noventa, se enfocó, precisamente, en la eliminación de estas barreras. La presencia de distorsiones estaba permitiendo que otros factores diferentes a la producti-

Recuadro 1. Los factores que determinan incrementos en productividad

1. La reducción de los costos de producción y el uso eficiente de recursos en el interior de las firmas producen incrementos en la productividad promedio.

Una distribución eficiente de los recursos y actividad entre las firmas se asocia con traslado de recursos de las menos productivas a las más productivas, de tal manera que son estas últimas las que manejan la mayor actividad del mercado. La mejor asignación de recursos se traduce en incrementos de la productividad agregada. Estas ganancias dependen de la transparencia de los mercados y su 'habilidad' para señalar un mejor desempeño productivo.

3. La dinámica de entrada y salida de firmas del mercado genera aumentos de productividad si las que salen son las menos productivas y las que entran son, o bien más productivas (por ejemplo porque empiezan con la tecnología más novedosa), o bien capaces de aprovechar la flexibilidad que les da sus pocos años para mejorar su productividad de manera rápida. Para que se den estas ganancias, la dinámica de supervivencia debe estar determinada por el desempeño productivo de los establecimientos y no por otros factores idiosincráticos, como preferencias proteccionistas, crediticias y otros beneficios.

vidad fueran—y aún siguen siendo, en menor medida—determinantes de la cantidad de producto y la demanda de los establecimientos, y de la entrada y salida de los mismos del mercado. En los estudios realizados, se encuentra que las reformas tuvieron un impacto importante en la productividad, en los determinantes de la actividad económica de las firmas y en la manera como los establecimientos tomaron sus decisiones de ajuste con respecto a la contratación o despido de trabajadores y compra o venta de su capital de producción.

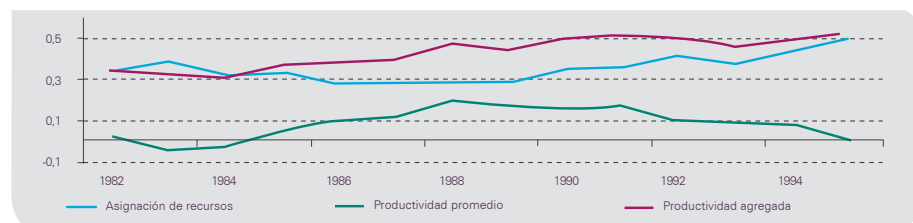
Eslava et al (2004) reportan que, tras las reformas, hay un incremento en la productividad agregada. Los autores descom-

ponen el crecimiento de la productividad agregada, entre 1982 y 1998, en dos partes: la parte explicada por el crecimiento de la productividad—es decir, en el interior de las firmas—y la mejor asignación de recursos y actividad entre las mismas. Los resultados muestran que, entre el inicio y el final del periodo, la totalidad del crecimiento se debió a mejoras en la asignación (gráfica 3). Ello implica que las reformas fueron efectivas en eliminar distorsiones de los mercados. Las firmas más productivas no sólo incrementaron su producción sino que también aumentaron su participación relativa en el mercado, al desplazar a las firmas menos productivas.

Si bien la productividad promedio no crece en el periodo total, es importante mirar las fuerzas que subyacen detrás de esta dinámica. Por una parte, la liberalización comercial de las reformas impulsó la salida de las firmas menos eficientes y la inversión en mejoras productivas por parte de las que permanecieron. Las ganancias en productividad por cada uno de estos frentes se aproximaron al 3%—es decir, a un total de 6%— en el periodo que siguió a las reformas, número nada despreciable si se compara con el 12% total de crecimiento de la productividad agregada entre 1992 y 1998 (gráfica 3). Sin embargo, se observaron caídas en productividad en otras dimensiones. Éstas pueden estar relacionadas con la entrada de firmas que, en su primer año, fueron menos eficientes que las establecidas, aunque luego mejoraron su eficiencia de forma rápida, y con otros aspectos regulatorios que aún generan ineficiencias. Por tanto, los efectos contradictorios implicaron que la productividad promedio no experimentara cambios importantes a lo largo del periodo de análisis.

Por otra parte, Eslava et al (2010) estudian los determinantes de la parte de la productividad agregada asociada con la asignación de recursos entre las firmas que permanecen en el mercado. Establecen que las reformas tuvieron un impacto dinamizador sobre los ajustes en el uso de factores productivos—capital y trabajo—por parte de estas firmas. Dichos cambios se vieron más fuertemente reflejados en el mercado laboral: la disminución en los costos de despido de trabajadores incrementó la destrucción de empleo más que su creación. Las firmas sustituyeron destrucción de capital por destrucción de trabajos, lo que llevó a una aparente sustitución de empleo por capital. Los autores también encuentran que la eliminación completa de rigideces a la reasignación de capital y empleo habría generado aumentos adicionales en productividad de 30 puntos porcentuales, mucho mayores a los efectivamente observados como consecuencia de las reformas.

Gráfica 3. Descomposición de la productividad agregada en la productividad promedio de las firmas y la asignación de recursos entre éstas



Con datos usados en: Eslava et al (2004)

Las conclusiones mencionadas sobre los efectos de las reformas en el mercado laboral disparan alarmas sobre los efectos que pudo tener, y sigue teniendo, todo este proceso en el bienestar, en particular en el desempleo y en las dinámicas del mercado laboral. Si bien los efectos de las reformas sobre la productividad y la mejora en el funcionamiento de los mercados son claros, su impacto total en los estándares de vida, el desempleo y la equidad—dimensiones también fundamentales para el desarrollo— disminuye debido a los efectos negativos sobre el empleo. Un estudio realizado por Catalina Gutiérrez evalúa el impacto del proceso de reformas y los canales de transmisión sobre la equidad salarial del mercado de trabajo colombiano.

Brecha salarial e inversión en capital

La evidencia empírica para diferentes países latinoamericanos sugiere una coincidencia entre incrementos en el intercambio comercial y la ampliación en la diferencia salarial entre trabajadores calificados y no calificados. Colombia no es la excepción, incluso es uno de los países con mayor incremento en la brecha salarial. Ésta es una situación que, a primera vista, parecería ir en contra de las teorías tradicionales de comercio internacional, las cuales predicen que la apertura comercial debería reducir la brecha salarial en países con mayor proporción de mano de obra no calificada, como es el caso de los países latinoamericanos. Ante esta contradicción entre la evidencia y la teoría, muchos estudios plantean que la razón principal del aumento de la brecha salarial en Latinoamérica no se debe a la apertura comercial, sino al rápido cambio tecnológico global que ha fomentado la adopción de nuevas tecnologías.

Gutiérrez (2005) estudia de manera rigurosa los diferentes mecanismos de transmisión para el caso particular colombiano. La investigación se enfoca en estudiar tres canales por los cuales se pudo afectar la brecha salarial: (i) variaciones en el comercio, determinadas por la apertura comercial; (ii) cambio tecnológico exógeno, determinado por

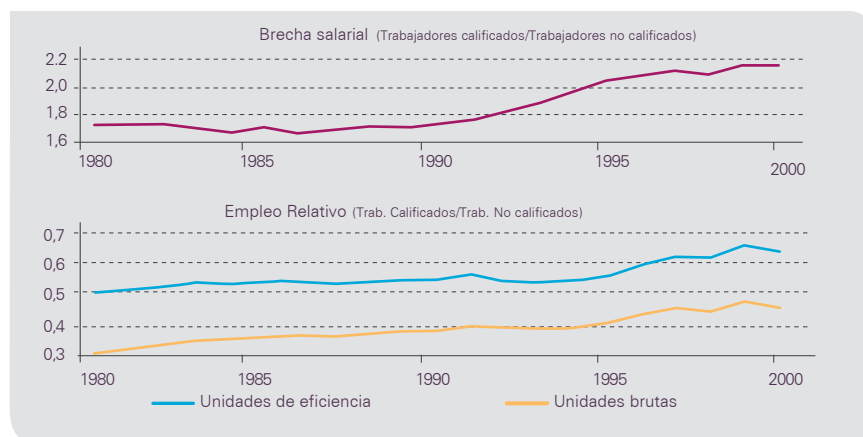
avances tecnológicos en los países que producen el capital y la maquinaria comprada por las firmas colombianas; y (iii) otras reformas, como la tasa de interés y la legislación sobre la inversión extranjera.

El planteamiento es bastante sencillo: si el capital intensivo en tecnología es complementario a la mano de obra calificada y

sustituto del trabajo no calificado—es decir que el uso de tecnologías nuevas hace necesaria la contratación de trabajadores mejor calificados y reemplaza el trabajo de los menos calificados—cualquier fuerza económica que abarate el capital hará que las firmas cambien a métodos de producción con más tecnología y más trabajo calificado. Esto se traduce en un incremento en el diferencial de salarios. Dichos incrementos en las inversiones tienen una clara relación con reducciones en los precios del capital, sin embargo, los cambios en precios no necesariamente se dan como resultado del progreso tecnológico externo. Varios factores pueden influir allí, tales como los costos de importación de maquinaria y los vaivenes en la tasa de cambio.

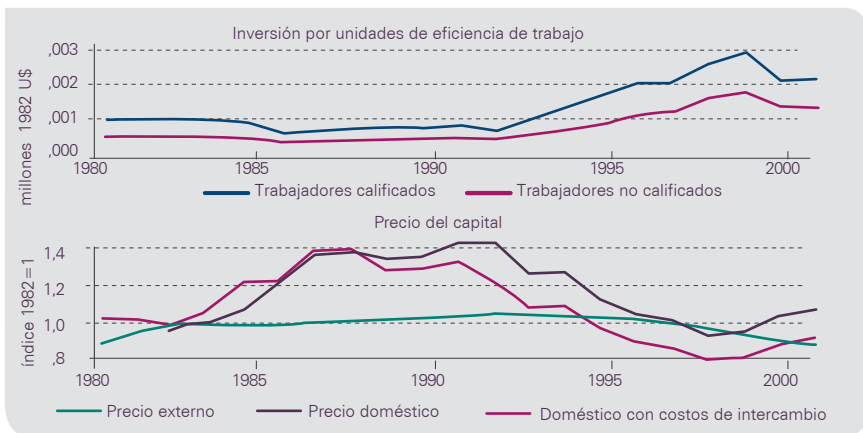
En la gráfica 4, se observa el importante crecimiento de la brecha salarial después de iniciadas las reformas y la evolución del empleo de trabajadores calificados en relación con los no calificados. En total, el incremento en la brecha fue del 30%; su mayor crecimiento se presentó después de 1990. A la par con el incremento en la brecha salarial, se produjo, aunque a un menor ritmo, un incremento en el empleo relativo de calificados y no calificados: el empleo de los trabajadores calificados creció a un ritmo mayor que el empleo para los no calificados, durante el periodo de las reformas.

Gráfica 4. Brecha salarial y tasa de empleo relativa de mano de obra calificada y no calificada



Tomada de: Gutiérrez (2010)

Gráfica 5. Evolución de la inversión por trabajador y precio del capital



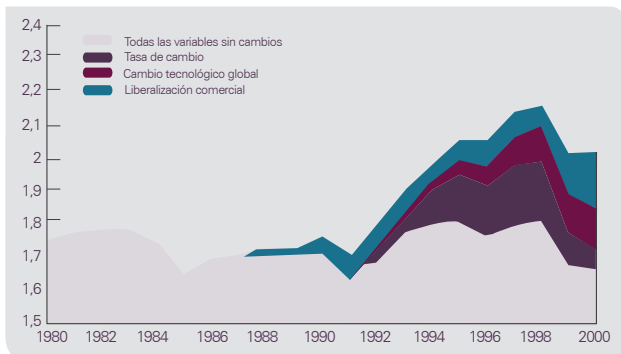
Tomada de: Gutiérrez (2010)

Las conclusiones mencionadas sobre los efectos de las reformas en el mercado laboral disparan alarmas sobre los efectos que pudo tener, y sigue teniendo, todo este proceso en el bienestar, en particular en el desempleo y en las dinámicas del mercado laboral. Si bien los efectos de las reformas sobre la productividad y la mejora en el funcionamiento de los mercados son claros, su impacto total en los estándares de vida, el desempleo y la equidad—dimensiones también fundamentales para el desarrollo— disminuye debido a los efectos negativos sobre el empleo. Un estudio realizado por Catalina Gutiérrez evalúa el impacto del proceso de reformas y los canales de transmisión sobre la equidad salarial del mercado de trabajo colombiano.

Brecha salarial e inversión en capital

La evidencia empírica para diferentes países latinoamericanos sugiere una coincidencia entre incrementos en el intercambio comercial y la ampliación en la diferencia salarial entre trabajadores calificados y no calificados. Colombia no es la excepción,

Gráfica 6. Incremento de la brecha salarial, descompuesto en los diferentes canales



Tomada de: Gutiérrez (2010)

incluso es uno de los países con mayor incremento en la brecha salarial. Ésta es una situación que, a primera vista, parecería ir en contra de las teorías tradicionales de comercio internacional, las cuales predicen que la apertura comercial debería reducir la brecha salarial en países con mayor proporción de mano de obra no calificada, como es el caso de los países latinoamericanos. Ante esta contradicción entre la evidencia y la teoría, muchos estudios plantean que la razón principal del aumento de la brecha salarial en Latinoamérica no se debe a la apertura comercial, sino al rápido cambio tecnológico global que ha fomentado la adopción de nuevas tecnologías.

Gutiérrez (2005) estudia de manera rigurosa los diferentes mecanismos de transmisión para el caso particular colombiano. La investigación se enfoca en estudiar tres canales por los cuales se pudo afectar la brecha salarial: (i) variaciones en el comercio, determinadas por la apertura comercial; (ii) cambio tecnológico exógeno, determinado por avances tecnológicos en los países que producen el capital y la maquinaria comprada por las firmas colombianas; y (iii) otras reformas, como la tasa de interés y la legislación sobre la inversión extranjera.

El planteamiento es bastante sencillo: si el capital intensivo en tecnología es complementario a la mano de obra calificada y sustituto del trabajo no calificado—es decir que el uso de tecnologías nuevas hace necesaria la contratación de trabaja-

Recomendaciones de política

- Preservar un marco regulatorio que se abstenga de generar protecciones diferenciales entre firmas. La asignación de estos beneficios de regulación suele relacionarse con la capacidad política de los diferentes productores, generando distorsiones que aíslan a las firmas de las fuerzas del mercado que incentivan la eficiencia, y lo hacen de manera ineficientemente diferencial.
- Evaluar el impacto de posibles reformas futuras en términos de sus efectos sobre la demanda de empleo y capital, entendiendo que reformas a los determinantes de la demanda de un factor afectan también la del otro.
- Diseñar mecanismos que abaraten la expansión, en especial en términos de contratación de empleados.
- Aumentar el nivel de la calificación de la mano de obra nacional para hacerle frente al cambio tecnológico global, aprovechando así al máximo los beneficios productivos de la globalización. Esto equivale a dotar a los menos ricos de herramientas que les permitan apropiarse de parte de las ganancias de tener una economía más dinámica.

Comité editorial

Carlos Caballero	Director Escuela de Gobierno
Sandra García	Directora académica Escuela de Gobierno
Alejandro Gaviria	Decano Facultad de Economía
Ana Maria Ibáñez	Directora CEDE
Christian Jaramillo	Profesor asistente Facultad de Economía
Adriana Márquez	Coordinadora de proyectos especiales
Deiry Edith Reyes	Secretaria general Escuela de Gobierno

En esta edición:

Ana Maria Ibáñez	Editora
Beatriz Helena Vallejo	Redacción
Juanita Fernández	Coordinadora de la Publicación

Acerca de los autores

Catalina Gutiérrez-Sourdis, Ph.D en Economía, New York University. Es profesora de la Escuela de Gobierno.

Marcela Eslava, Ph.D. en Economía, University of Maryland at College Park. Es profesora asociada de la Facultad de Economía.

John Haltiwanger, Ph.D en Economía, The Johns Hopkins University. Es profesor del Departamento de Economía, University of Maryland at College Park.

Adriana Kugler, Ph.D en Economía. University of California at Berkeley. Es profesora del Departamento de Economía, University of Houston.

Maurice Kugler, Ph.D en Economía. University of California at Berkeley. Perteneció al Departamento de Economía, Wilfrid Laurier University, Waterloo, Ontario.

Referencias

Eslava, Marcela, John Haltiwanger, Adriana Kugler and Maurice Kugler. 2004. "The Effects of Structural Reforms on Productivity and Profitability Enhancing Reallocation: Evidence from Colombia", *Journal of Development Economics*, 75(2): 333-371.

Eslava Marcela, John Haltiwanger, Adriana Kugler and Maurice Kugler. 2010. "Factor Adjustments after Deregulation: Panel Evidence from Colombian Plants". *Review of Economics and Statistics*, 92, 378-391.

Eslava Marcela, John Haltiwanger, Adriana Kugler and Maurice Kugler. 2009. "Trade Reforms and Market Selection: Evidence from manufacturing plants in Colombia". *NBER Working Paper* 14935.

Gutiérrez Sourdis, Catalina. 2010. "Trade and Technology: Decomposing the rise of the skill Premium in the Colombian manufacturing sector". *Documentos de Trabajo EGOB*, No. 1, Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo, Universidad de los Andes.

Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo

La Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo de la Universidad de los Andes inició actividades en el segundo semestre de 2006, guiada por el interés de proponer soluciones interdisciplinarias y técnicas a los problemas de índole social, económica y política. La Escuela orienta sus actividades a mejorar la calidad de las políticas públicas y la administración del Estado. Para ello, busca formar líderes en la gestión de las diferentes instituciones del Estado y de la sociedad civil, en la investigación académica y en el análisis y formación de opinión y así convertirse en un punto de encuentro entre la sociedad civil, el gobierno y la opinión pública, en el que se discutan, enseñen e investiguen los temas más relevantes para la consolidación de la democracia, la creación de una sociedad más justa y la modernización y el desarrollo del país.

Para mayor información sobre los programas y eventos de la Escuela visite <http://gobierno.uniandes.edu.co>

Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico - Facultad de Economía

El Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico, CEDE, fue fundado el 1 de septiembre de 1958 como parte de la Facultad de Economía de la Universidad de los Andes y fue el primer centro privado de investigación económica en el país. Su objetivo es realizar investigaciones teóricas y empíricas en el campo del desarrollo económico, social y ambiental de Colombia y América Latina. Los trabajos investigativos del CEDE son un referente para el diseño de la política económica, social y ambiental del país. El CEDE ha contribuido a lo largo de su historia al desarrollo de una comunidad académica activa, comprometida con el pensamiento científico y de cara a los problemas socio-económicos y ambientales del país y de América Latina.

Para mayor información visite http://economia.uniandes.edu.co/es/investigaciones_y_publicaciones/cede