

FLACSO – Cátedra Virtual – I semestre 2008
Curso: Gobernabilidad y Construcción de Escenarios Prospectivos
Trabajo Final

Dados los requerimientos y alcance propios de los ejercicios de construcción de escenarios políticos prospectivos, este trabajo plantea las bases y posibles resultados del siguiente tema de interés para Germán Bolívar Blanco como estudiante del curso:

- Relación de la política industrial con la distribución del ingreso en Colombia

A continuación se describen los fundamentos, estructura y conclusiones preliminares del ejercicio antes planteado:

Relación de la política industrial con la distribución del ingreso en Colombia

1. Justificación y base conceptual

Este trabajo considera los pasos sugeridos por el Prof. Ortuño¹ para la construcción de escenarios, de ahí que esta primera parte esté relacionada con la justificación desde un enfoque intuitivo de las variables estratégicas seleccionadas y del foco de prospectiva escogido, además de aclarar la base conceptual sobre el tema, dada la actualidad e impacto que este representa.

Al respecto las decisiones estratégicas analizadas y el foco de prospectiva tienen que ver con la relación entre la política industrial y la distribución del ingreso en Colombia en el mediano plazo, sobre lo cual hay cada día mayor consciencia conceptual acerca de la incidencia directa y decisiva de la primera sobre la segunda, es decir la primera condiciona y determina consustancialmente la segunda, que además se funda sólidamente en regímenes democráticos fuertes.

Se trata del resultado preliminar de un trabajo a nivel 3 usando la metodología PAPEP², con impacto nacional pero enfoque desagregado o sectorial en Colombia. La proposición observacional sugiere desde un enfoque intuitivo el siguiente escenario prospectivo: en el eje político, la política pública industrial entendida como la dimensión del poder público sobre la misma y en relación al desarrollo institucional que la concita o ayuda a producir, mientras que en el eje socioeconómico considera la distribución del ingreso y la riqueza.

Vale mencionar que la política industrial tiene que ver con las políticas públicas y el entramado institucional para: la reconversión y transformación productiva, la innovación en la ciencia y la tecnología, el desarrollo empresarial, la productividad y competitividad, el desarrollo y democratización del mercado de capitales, y por su puesto, la educación y el empleo. Por su parte una vez satisfechas las necesidades básicas (vivienda, alimentación, salud y

¹ Ortuño, Armando - Qué son los Escenarios Prospectivos: Características Generales, Clase 5

² Proyecto de Análisis Político y Escenarios Posibles (PAPEP) impulsado a nivel regional por el PNUD (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo)

FLACSO – Cátedra Virtual – I semestre 2008
Curso: Gobernabilidad y Construcción de Escenarios Prospectivos
Trabajo Final

educación), las demandas sociales se relacionan directa y principalmente, con la redistribución del ingreso y la riqueza, lo cual está intrínsecamente relacionado con la política industrial.

Este diseño sigue lo planteado por el Prof. Reinoso sobre las bases para la construcción de escenarios políticos prospectivos que considera dos factores o dimensiones las cuales son, las reglas de juego en este caso la política pública y el entramado institucional industrial, con los resultados distributivos producidos por el juego, es decir la distribución de los ingresos y la riqueza.

Vale mencionar que Colombia tiene un régimen democrático presidencialista con amplio y concentrado poder en el ejecutivo, que puede calificarse como un modelo “decisionista” de Estado, bien llamado "democracia populista" por William Riker, donde por supuesto esta presente el dilema entre calidad institucional e inclusión. Para “los impulsores de modelos institucionales decisionistas, si hay que elegir conviene sacrificar la representación y la negociación a favor de un gobierno enérgico que decida más allá de las preferencias y deseos de los demás actores, y en muchos casos con el poder de modificar lo que haya que modificar sin mayores restricciones”³. Lo anterior ha conllevado altas externalidades manifiestas en los magros resultados pese a los esfuerzos realizados.

A continuación se presentan algunos gráficos relacionados con ese panorama:

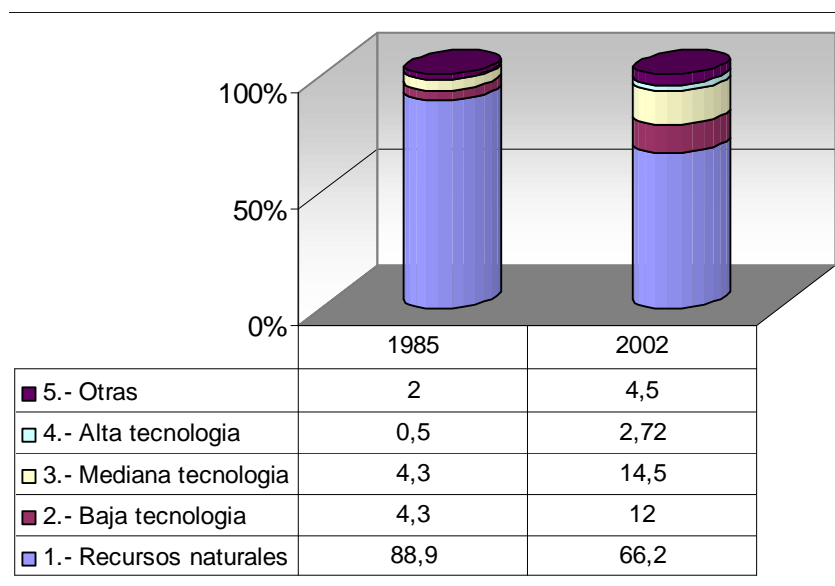


Grafico 1. Participación de las exportaciones colombianas en el comercio internacional de bienes (Cimoli et al, 2005)

³ Reinoso, Diego - Sobre las Instituciones Políticas, Clase 2

FLACSO – Cátedra Virtual – I semestre 2008
Curso: Gobernabilidad y Construcción de Escenarios Prospectivos
Trabajo Final

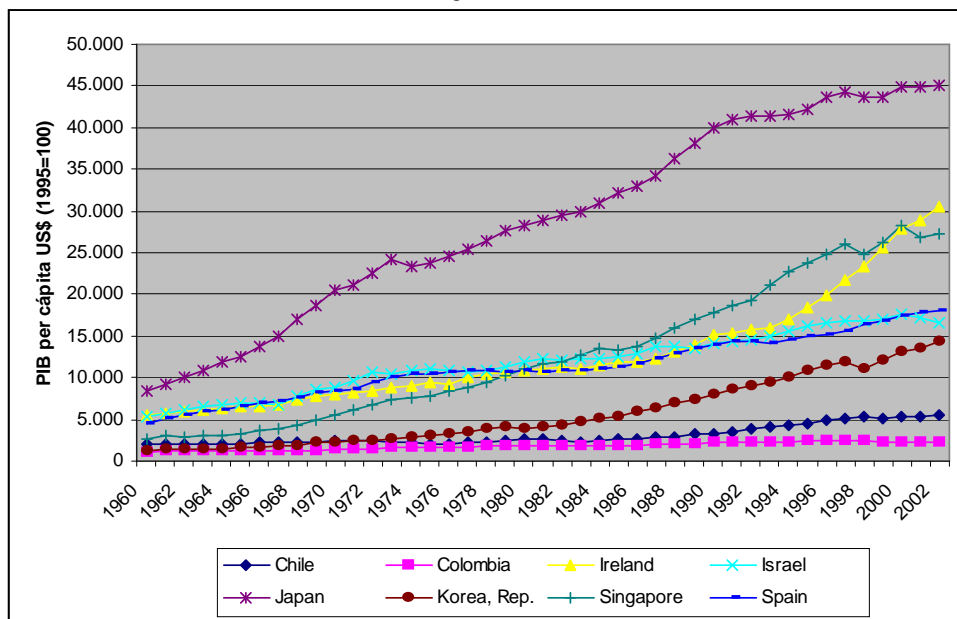


Gráfico 2: Evolución comparada del PIB per. Cápita (Fuente: Ecsim, 2005 World Development Database Indicators)

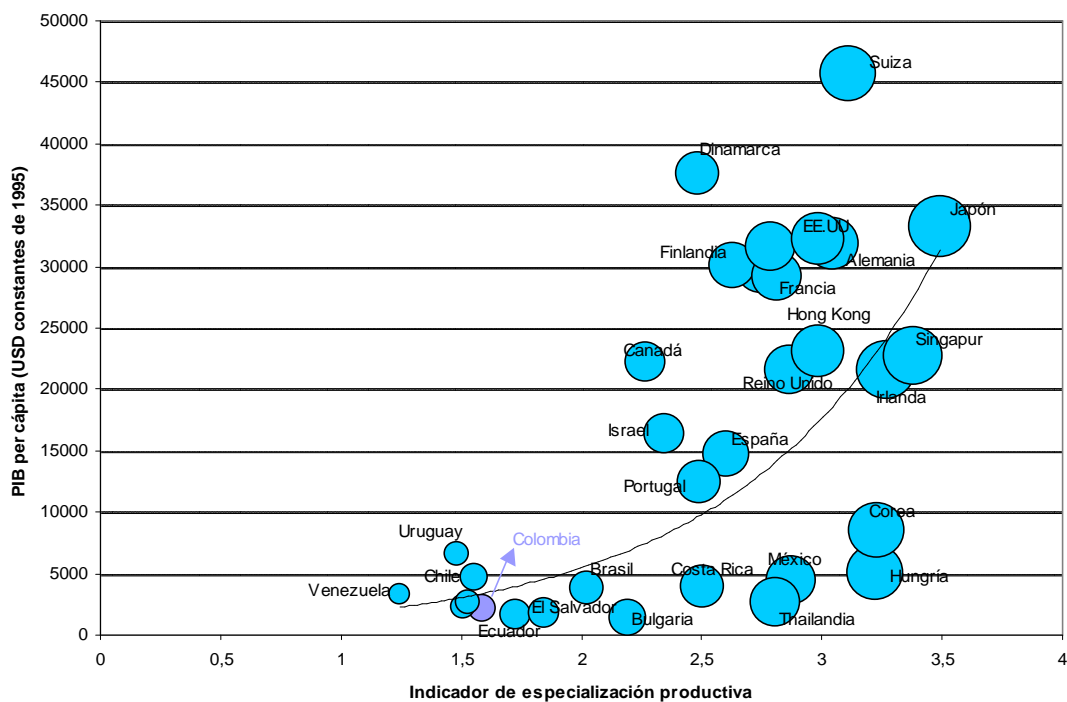


Gráfico 3: Indicador de especialización productiva y PIB per cápita (Fuente: Ecsim, 2005 World Development Database Indicators)

FLACSO – Cátedra Virtual – I semestre 2008
Curso: Gobernabilidad y Construcción de Escenarios Prospectivos
Trabajo Final

La relación entre las reglas del juego económico, social y político con los resultados de estos juegos, muestran que Colombia se encuentra en situación propia del subdesarrollo relativo, la inequidad y la vulnerabilidad característicos de los países de Latinoamérica, reflejada en la débil calidad institucional, situación agravada por los altos niveles de exclusión y pobreza.

2. Opinión de la elite

Esta parte del trabajo espera identificar las características de los actores en la relación planteada, las variables clave, los contextos y restricciones del problema, así como las variables estructurales que determinan el cambio ("driving forces"). Para esto identifica las más importantes variables estructurales de cambio o evolución del problema investigado, para categorizarlas de acuerdo a su grado de incertidumbre.

Las técnicas cualitativas presentadas en el curso tales como las encuestas de opinión, los focus groups y las entrevistas a profundidad a las elites son las adecuadas para la construcción de escenarios políticos prospectivos, sin embargo para el caso propuesto resulta más conveniente en principio un análisis documental de contenido mediante una exhaustiva revisión bibliográfica que considere los estudios de especialistas sobre el tema, lo cual da luces sobre la opinión escrita de la elite.

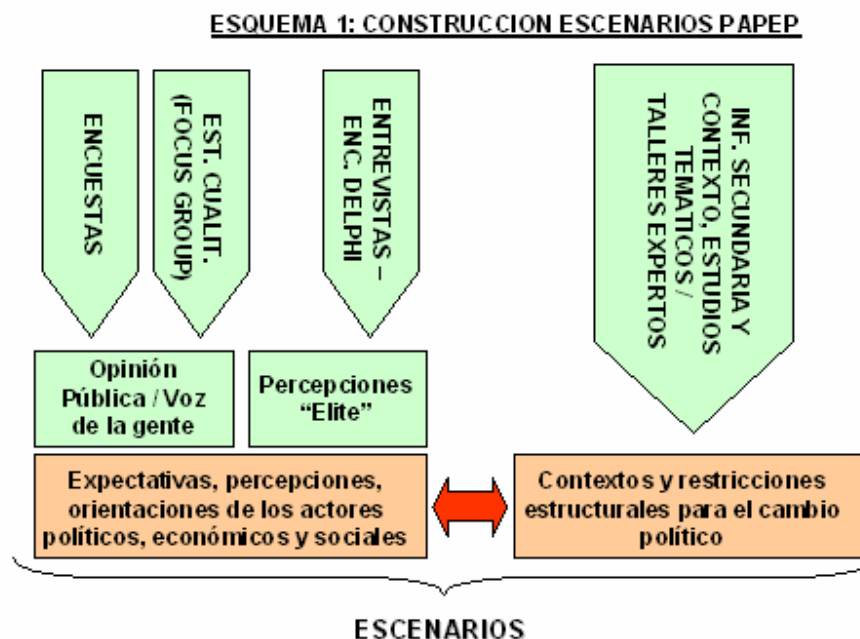


Gráfico 4: Como se arman los PAPE´s⁴

⁴ Ortuño, Armando - Como se arman los PAPE´s: estado del arte, opinión de las elites y preferencias ciudadanas, Clase 6

FLACSO – Cátedra Virtual – I semestre 2008
Curso: Gobernabilidad y Construcción de Escenarios Prospectivos
Trabajo Final

Al considerar lo expuesto sobre como armar PAPES y observar que la utilización de información secundaria, tomada tanto de estudios realizados, como de información periodística o artículos académicos, es información muy importante en el sentido que son opiniones de expertos en muchos casos la dimensión pública de determinadas cuestiones, que influye sobre las variables⁵, lo cual es la base y tiene un rol fundamental en el proceso de triangulación metodológica expuesta por Loaysa⁶, por lo cual este trabajo se puede complementar en especial con entrevistas a líderes y focus groups, más no con encuestas por la naturaleza especializada del problema.

Vale entonces recordar apartes de lo expuesto por el premio Nobel Amartya Sen⁷ como elite y líder indiscutible en el tema, lo cual resulta estructurante en el análisis del problema descrito. Con relación a la influencia de las políticas económicas positivas y las condiciones prevalecientes como factores claves de éxito en el desarrollo de los países de Asia del Este, describe “que incluyen la apertura hacia la competencia, el uso de mercados internacionales, la provisión pública de incentivos para la inversión y la exportación, un nivel de alfabetismo y escolaridad, reformas territoriales exitosas y otras oportunidades sociales que amplían la participación en el proceso de expansión económica”. Plantea que “en efecto, contamos con evidencia real que muestra que lo que se requiere para generar pronto crecimiento económico es un clima económico favorable y no un sistema político autoritario”. Afirma que “el rol positivo de los derechos civiles y políticos se aplica a la prevención de desastres políticos y sociales en general. Muchos tecnócratas del campo económico recomiendan el uso de incentivos que el mercado provee, mientras ignoran los incentivos políticos que los sistemas democráticos proveen. El peligro de errores de política no corregidos, puede carcomer el progreso de lo que parecería un Estado saludable. El rol protector de la democracia es particularmente importante para los pobres. La democracia es un valor universal, el valor de la democracia incluye su valor intrínseco en la vida humana, su rol instrumental al generar incentivos políticos y su función constructiva en la formación de valores (y al entender la fuerza y posibilidad de cumplimiento de necesidades, derechos y deberes)”. Concluye diciendo que “el debate no puede ser agotado por tabúes culturales imaginarios o supuestas predisposiciones culturales impuestas por los distintos pasados históricos de nuestras civilizaciones.” Todo lo cual debe ser debidamente considerado en los posibles escenarios a plantear.

Sobre la definición de gobernabilidad⁸ como el “estado de equilibrio dinámico entre el nivel de las demandas societales y la capacidad del sistema político

⁵ Del Valle, Damián – Intercambios, Aula 1, Trabajos finales

⁶ Loaysa, Natasha - Estudios Cuantitativos: El uso de las encuestas de opinión, Clase 7

⁷ Sen, Amartya – Democracy as a Universal Value, Journal of Democracy, Johns Hopkins University Press, vol. 3 No. 10, traducción Seiner, Michael - El Valor Universal de la Democracia, Themis revista de derecho, México, No. 47, 2003

⁸ Camou, Antonio - Discusión de los enfoques sobre gobernabilidad, Clase 1

FLACSO – Cátedra Virtual – I semestre 2008
Curso: Gobernabilidad y Construcción de Escenarios Prospectivos
Trabajo Final

para responderlas de manera legítima y eficaz”; al respecto la eficacia gubernamental y legitimidad social se combinarían positivamente en un "círculo virtuoso" de gobernabilidad, garantizando la estabilidad de los sistemas políticos; mientras que la ineficacia gubernamental para el tratamiento de los problemas sociales y/o la erosión de la legitimidad política generarían, por el contrario, un "círculo vicioso" que puede desembocar en situaciones inestables o de franca ingobernabilidad.

El trabajo "Worldwide Governance Indicators 1996-2006" elaborado por los investigadores del Banco Mundial, Daniel Kaufman, Aart Kraay y Massimo Mastruzzi, se basa en investigaciones sobre la importancia de la gobernabilidad y su impacto en el desarrollo humano (tema tratado por Prats Catalá) durante el último decenio. Se observa que las mejoras en la gobernabilidad tienen el efecto de elevar el nivel de vida y reducir la pobreza. Las investigaciones sobre el tema demuestran que los aumentos del nivel de vida se deben, en gran parte, a mejoras en la gobernabilidad, y no viceversa.

La gobernabilidad esta influenciada por la evolución de las instituciones traducidas en las reglas de juego político y las prácticas democráticas, con el consecuente resultado que esto propicie para el desarrollo humano.⁹ La paradoja Latinoamericana traducida en democracias aparentemente estables, pero con enorme deuda social conllevan alto riesgo y paradójicamente frágil estabilidad. Por su parte el concepto "Paradigma de Desarrollo Humano" cobra cada día mayor relevancia, basado en el significado de expandir las libertades que conlleva necesariamente a aumentar las escogencias, aumentar el rango de opciones y aumentar las oportunidades para elegir. El desarrollo de la democracia pasa entonces por un momento relacionado con ampliar la ciudadanía social entendida como la lucha contra la pobreza y desigualdad, así como generación de empleo de buena calidad. Por lo tanto la paradoja latinoamericana más que el problema de ingobernabilidad se manifiesta por el deterioro en aumento de la calidad democrática y un equilibrio deficiente."

También conviene recordar el documento de Prats¹⁰ "Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano" que expresa que "carecemos de un marco conceptual y analítico que nos permita abordar con una mínima precisión el tema de la gobernabilidad democrática" por lo cual se centra en esta definición y como se relaciona con el concepto de desarrollo humano. Destaca que "el desarrollo humano plantea la necesidad de desarrollar las instituciones democráticas y la gobernabilidad democrática. Nos queda ahora por desarrollar los diseños institucionales y las tipo de prácticas culturales que contribuyan a la gobernabilidad democrática".

⁹ Dufour, Gustavo – Desarrollo humano y democracia, Clase 3

¹⁰ Prats, "Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano" material Clase 3

FLACSO – Cátedra Virtual – I semestre 2008
Curso: Gobernabilidad y Construcción de Escenarios Prospectivos
Trabajo Final

3. Escenarios posibles para la gobernabilidad democrática

La definición de los escenarios surge del análisis de las interacciones entre las variables estructurales identificadas y el desarrollo de los mismos se describe en la “matriz de escenarios” donde se exploran sus posibles implicaciones.

Descripción de los escenarios prospectivos "matriz de escenarios":

| | | Dimensión Horizontal | |
|--|------|---|--|
| | | Política Industrial | |
| | | Activa | Pasiva |
| Dimensión Vertical Redistribución del Ingreso y la Riqueza | Alto | Escenario I – Fuerte compromiso del Estado con políticas de gran impacto y alta satisfacción de las demandas sociales | Escenario II – Débil compromiso del Estado pero con alta satisfacción de las demandas sociales dada la solidez y pertinencia del entramado institucional |
| | Bajo | Escenario III - Fuerte compromiso del Estado con políticas de bajo impacto y baja satisfacción de las demandas sociales | Escenario IV – Débil compromiso del Estado y de las instituciones que conllevan a una baja satisfacción de las demandas sociales. |

Al revisar los criterios para evaluar la efectividad de los escenarios antes planteados se observa que son plausibles o probables de sucederse, están diferenciados, son consistentes internamente, implican desafíos e innovación, llaman la atención de los actores estratégicos involucrados y son útiles para el diseño y aplicación de políticas públicas.

FLACSO – Cátedra Virtual – I semestre 2008
Curso: Gobernabilidad y Construcción de Escenarios Prospectivos
Trabajo Final

a. Deseables

Los escenarios deseables se encuentran en los cuadrantes I y II, donde hay una alta redistribución de la riqueza y el ingreso, resultantes de una mayor deliberación y consenso público privado sobre la importancia de la política y el entramado institucional industrial.

Todo parece indicar que Colombia esta en una tendencia que la mantendría en el mediano plazo, como se observa en el siguiente punto acerca de la política industrial, la redistribución y el empleo.

b. Indeseables

Los escenarios indeseables se encuentran en los cuadrantes III y IV pues tienen a mantener el status quo o a empeorarlo con la deplorable situación de marginalidad, exclusión y discriminación que esto conlleva, donde se aumentan las brechas y se maximiza la concentración.

Las siguientes son las políticas industriales adoptadas en Colombia:

Políticas de desarrollo Productivo 2004-2010

Documentos Conpes (Consejo Nacional de Política Económica y Social)

- Optimización de los instrumentos de desarrollo empresarial (Conpes 3280)
- Política Sectorial de Turismo (Conpes 3397)
- La Banca de las Oportunidades (Conpes 3424)
- Institucionalidad y principios rectores de política para la competitividad y productividad (Conpes 3439)
- Política Nacional de la Calidad (Conpes 3446)
- Transformación productiva y promoción de las micro, pequeñas y medianas empresas (Conpes 3484)
- Política Nacional de Competitividad y Productividad (Conpes 3527)

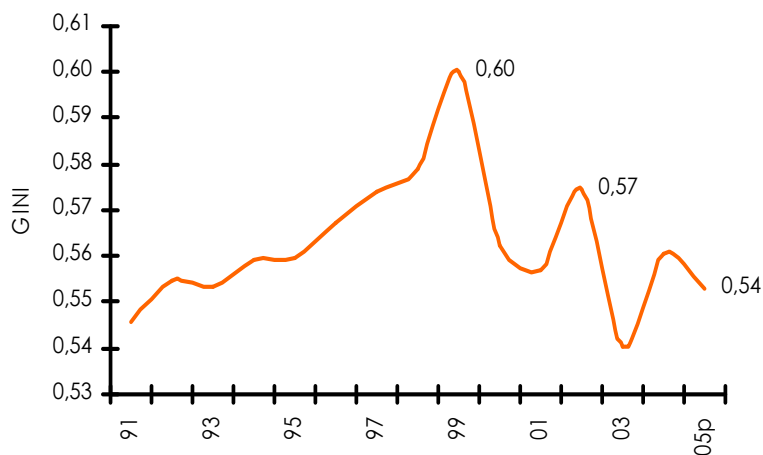
Leyes y Decretos

- Contratos de estabilidad jurídica
- Contratos bilaterales de promoción de inversiones
- Régimen de zonas francas
- Ley de segunda vivienda
- Simplificación de trámites empresariales

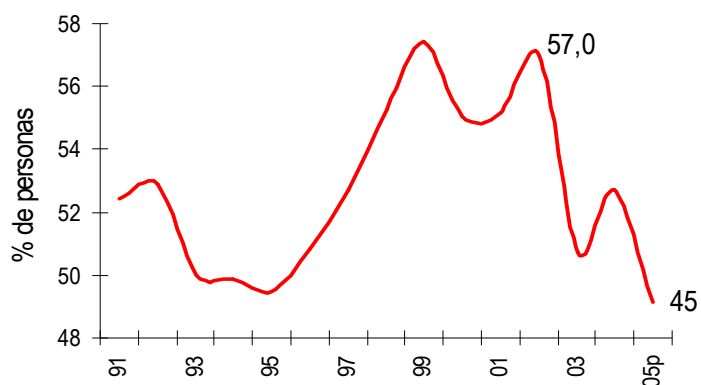
Visión 2019: Ciencia, tecnología e innovación

Impactos de la política industrial en Colombia

FLACSO – Cátedra Virtual – I semestre 2008
Curso: Gobernabilidad y Construcción de Escenarios Prospectivos
Trabajo Final



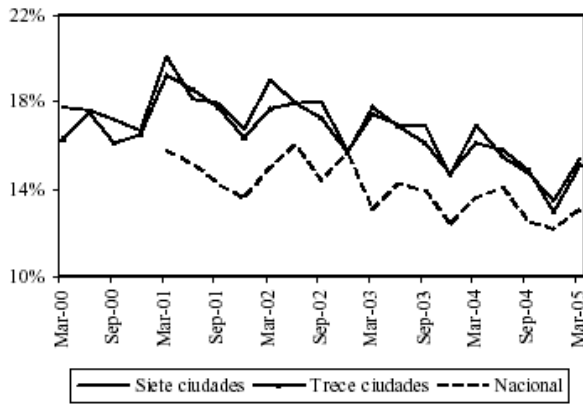
- El índice de GINI disminuyó 3 puntos entre 2002 y 2006. Distribución del ingreso – GINI (1) Fuente: Estimaciones MERPD- ENH y ECH. El Coeficiente de GINI mide la distribución del ingreso, siendo 0 la distribución más equitativa posible y 1 la mayor concentración del ingreso



- La Pobreza cayó del 56 al 45 por ciento entre el 2002 y junio del 2006, Fuente: Estimaciones MERPD- ENH y ECH

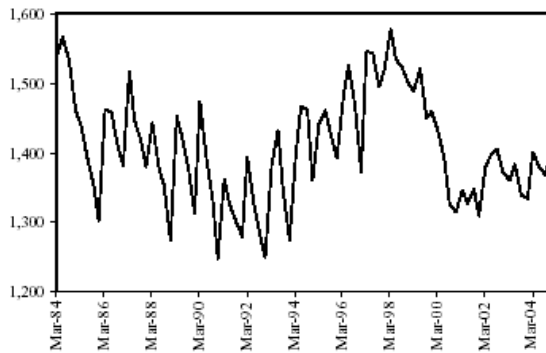
FLACSO – Cátedra Virtual – I semestre 2008
Curso: Gobernabilidad y Construcción de Escenarios Prospectivos
Trabajo Final

Figura 2. Tasas de desempleo en Colombia 2000-2004



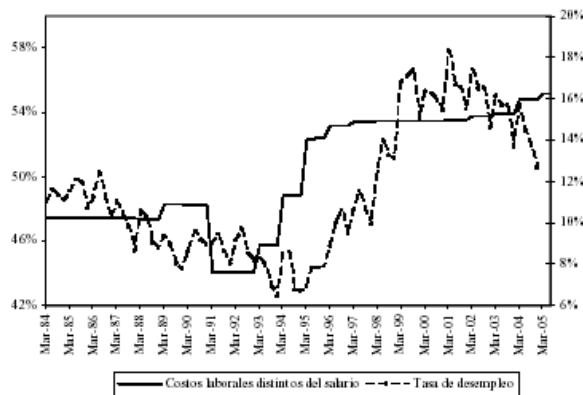
Fuente: DANE

Figura 3. Salario real por hora en Colombia 2000-2004



Fuente: DANE-ENH-ECH y cálculos de los autores

Figura 5. Pagos totales en nómina y contribuciones de los empleadores (costos laborales no salariales)



Fuente: Banco de la República – División de Recursos Humanos. Estos costos incluyen, entre otros factores, las contribuciones de salud, pensión y varios pagos, pagos a la nómina, etc.

FLACSO – Cátedra Virtual – I semestre 2008
Curso: Gobernabilidad y Construcción de Escenarios Prospectivos
Trabajo Final

4. Conclusiones

Sobre el tema Colombia debe hacer un examen minucioso del tinglado de políticas públicas e institucional existente que procuren cambios y reformas que mantengan o mejoren la tendencia existente en los arreglos políticos e institucionales que además de prohijar nuevas políticas e instituciones, profundicen y modernicen las que han proporcionado resultados, en procura de sistemas más incluyentes, redistribuidores y legítimos.

De ninguna manera se puede aceptar que la calidad institucional y la inclusión se vuelvan estigmas proselitistas ó que haya una relación inversa entre ambos conceptos. Acerca de las implicaciones del modelo decisionista en contraposición de la llamada democracia de consenso, es una dicotomía que esta presente siempre en Colombia y que además tiene que ver con la paradoja del llamado pragmatismo o real política, en contraposición al deseable Estado legítimo, sobre lo cual resultan sorprendentes los resultados arrojados por el Latinbarometro que claramente muestra que en L.A. y no dudo en Colombia, favorecemos posturas decisionistas impregnadas de realismo político, lo cual no quiere decir que se deba mantener esa salida, sino rediseñar las reglas de juego para que los jugadores opten por alternativas democráticas legítimas del ejercicio del poder en la satisfacción de las demandas sociales.

Nota final:

Que bueno fuera que la metodología de investigación PAPEP que tiene a los factores que determinan la “gobernabilidad democrática” como principales objetos de investigación y análisis, se aplicara completa y a profundidad para el caso colombiano, donde la “neutralidad activa” aunada al conocimiento, experiencia y competencia que pueda brindar el PNDU y FLACSO, resulta crucial.

Sobre el particular estaré gustoso y honrado de prestar el concurso para el desarrollo de este caso como enlace y cogestor con sede en Colombia, motivo por el cual quedo atento para lo que requieran al respecto.