

LA ADHESIÓN DE COLOMBIA A LA OCDE: UNA EQUIVOCACIÓN



06

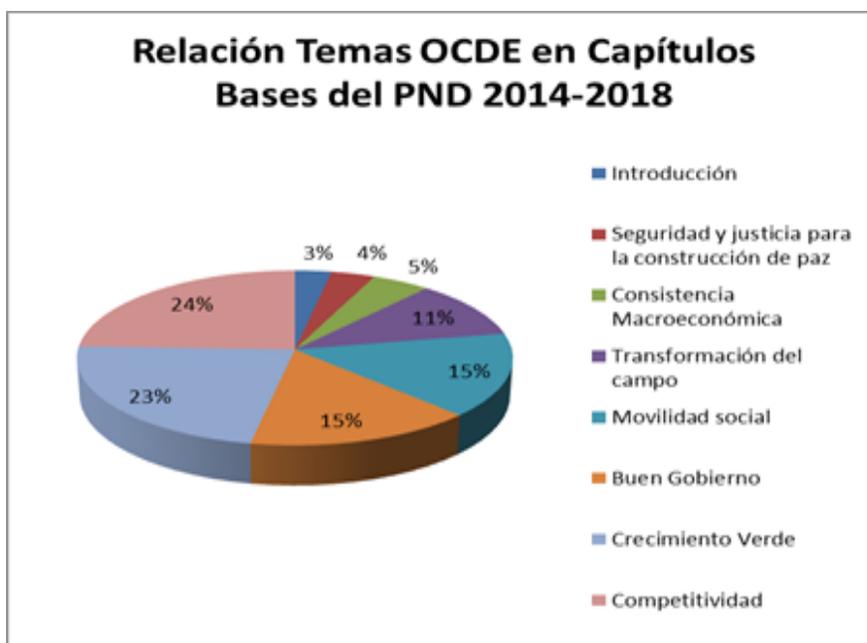


**Este es un documento realizado de forma conjunta por el Centro de Estudios del Trabajo CEDETRABAJO, la Central Unitaria de Trabajadores CUT y la Escuela Nacional Sindical ENS*

LA ADHESIÓN DE COLOMBIA A LA OCDE: UNA EQUIVOCACIÓN

Desde mayo de 2013, fecha en que Colombia fue formalmente invitada a iniciar el proceso de adhesión a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), el gobierno colombiano en cabeza del presidente Santos prendió sus motores para lograrlo, tanto fue el beneplácito, que esa organización calificó al país como “de la más alta voluntad”. Hoy, luego de transcurrir cuatro años desde la invitación y tras múltiples reuniones, evaluaciones, cambios normativos e institucionales, Colombia se encuentra al borde de ser oficialmente reconocida como miembro de esa organización que cuenta en la actualidad con 35 países. De conseguir la aprobación por parte de los dos comités de Empleo, Trabajo y Asuntos Sociales, y Comercio, Colombia habrá culminado los requisitos para su ingreso, proceso que, además, contará con la ayuda económica de Estados Unidos, tras lo anunciado por Mike Pence en su pasada visita al país, de otorgar 2 millones de dólares destinados al ingreso de Colombia a esa organización.

Para conseguir membresía plena Colombia debió seguir una “Hoja de Ruta”, que consiste en la revisión de políticas y funcionamiento institucional por parte de 23 de los 250 comités de la Organización, dedicados a monitorear cambios en políticas específicas que culminan con la decisión unánime con la que cada comité da el “visto bueno” sobre la adecuación de Colombia a las recomendaciones. Antes del ingreso de Chile e Israel, y la postulación de Colombia, la OCDE no exigía la implementación de ninguna “Hoja de Ruta”.



En Colombia, la incorporación de instrumentos alineados con los estándares OCDE se materializó en la incorporación de 135 lineamientos, 168 temas en 40 artículos y 8 capítulos del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. Muchos más de los mencionados por Simón Gaviria, director del Departamento Nacional de Planeación, quien decía que, el PND 2014-2018 contenía aproximadamente 136 recomendaciones en 44 artículos. Dichos estándares, como lo repiten una y otra vez en múltiples documentos, se dicen construir bajo un ejercicio de “deliberación y consenso”, terminan con el beneplácito del gobierno colombiano a obligaciones, protocolos, acuerdos, privilegios e inmunidades¹, además de exigencias que hace esa organización con los cuales los países aceptan reglas, resoluciones y decisiones acerca de su funcionamiento, método de trabajo, gobernanza, sostenimiento financiero, e incluso, privilegios que adquiere la organización en los territorios de sus países miembros².

Vale la pena preguntarse, ¿le conviene a Colombia estar en la OCDE?, ¿Cumple, el país, con los estándares y supuestas “buenas prácticas” de que tanto habla la OCDE? ¿y cómo impactaría la adhesión de Colombia a la OCDE en las presentes circunstancias?



La OCDE, por su parte, ha tenido en el centro de su política la promoción de la apertura comercial. Incluso, la organización plantea que: “todos los países que han tenido crecimiento y prosperidad de manera sostenida han abierto sus mercados a comercio e inversión. A través de la apertura comercial y la capitalización en áreas de ventaja

comparativa, los países pueden obtener beneficios económicos”³. Por cierto, la sintonía entre TLC, IED y la apertura económica de Colombia fue elogiada por el Secretario General de la OCDE, Ángel Gurría, en un discurso donde se formalizó el intento de Colombia para entrar a ese club: “Sus decisiones para liberalizar el comercio y la inversión extranjera le han permitido sacar gran provecho de sus recursos naturales, cosechando los beneficios de la creciente demanda global”⁴. Y con respecto a los beneficios que los Acuerdos de Paz ofrecerán al país, de acuerdo con estimaciones

1 Ambos protocolos tratan acerca de los privilegios de la organización en el territorio de sus países miembro, de las inmunidades de sus funcionarios, así como de las capacidades jurídicas que sean necesarias para el cumplimiento de sus fines.

2 Es importante aclarar que no todos los lineamientos de los comités tienen contraparte en el articulado o las bases del PND 2014-2018 por varias razones, entre ellas: a) El lineamiento ya cuenta con otro mecanismo para implementarlo, b) el lineamiento no tiene. Es importante aclarar que no todos los lineamientos de los comités tienen contraparte en el articulado o las bases del PND 2014-2018 por varias razones, entre ellas: a) El lineamiento ya cuenta con otro mecanismo para implementarlo, b) el lineamiento no tiene.

3 Vea: la página oficial de la OCDE: <http://www.oecd.org/tad/tradeliberalisation.htm>, fuente accedido el 2 de noviembre de 2016.

4 palabras de Ángel Gurría, Secretario General de la OCDE, 24 de octubre de 2013, “Colombia inicia camino a la OCDE: políticas para tener una vida mejor”, El Tiempo, <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-13142424>, accedido el 3 de agosto de 2016.

de la OCDE, “el acuerdo de paz impulsará aún más el crecimiento económico y el bienestar en el correr del tiempo”. El Producto Interior Bruto aumentará en un 2,2% en 2017 y un 3% en 2018 y el empleo tendrá un incremento del 1,9% este año y del 2,8% el próximo”⁵.



https://es.wikipedia.org/wiki/Casa_de_Nari%C3%B1o

Teniendo en cuenta estas tres líneas políticas del gobierno colombiano y la sintonía y apoyo que han tenido por parte de la OCDE, no debe sorprender que Colombia haya sido invitada a entrar en el proceso de adhesión, ni que se esté acelerando la última etapa de aprobación. Para septiembre del presente año el gobierno nacional espera recibir el aval de los dos

restantes comités de evaluación de expertos de la OCDE, hecho con el que se concretaría la adhesión. Por cierto, aunque los temas laborales y las políticas sociales han sido los más controvertidos durante los cuatro años del proceso de evaluación, principalmente, por los altos niveles de informalidad laboral⁶, los altos costos y la poca cobertura del sistema pensional, y por las prácticas antisindicales y la ineficacia de la protección estatal a los derechos laborales de los más de 22 millones de trabajadores del país, hay otros temas que evidencian el largo camino que enfrenta a Colombia antes de alcanzar si quiera estándares promedio de los países OCDE.

Vale la pena enfatizar que las publicitadas buenas prácticas de la OCDE, son modificaciones de política pública, no estándares que impliquen un seguimiento a indicadores específicos, y tienden a profundizar decisiones políticas y económicas que no han servido a Colombia para tener altos niveles de desarrollo, y mucho menos, para fortalecer el aparato productivo nacional. Tal es el caso, del reconocimiento del “proceso aperturista de Colombia en los últimos años” así como los avances en gobierno corporativo donde resaltan lo ocurrido en los últimos 15 años con las empresas estatales: Ecopetrol, ISA e ISAGEN⁷, con las privatizaciones o debilitamiento de la influencia del Ejecutivo en las mismas.

5 Vea: Manetto, Franceso. 2017. “La OCDE estima que la paz impulsará el crecimiento y el bienestar en Colombia”. El País. Internacional. 25 de mayo: https://elpais.com/internacional/2017/05/25/colombia/1495727657_203794.html

6 Los cuales fomentan, de acuerdo con la OCDE, más pobreza, más desigualdad y una baja productividad. Vea: OECD. 2016. OECD Reviews of Labour Market and Social Policies. Colombia. OECD Publishing: Paris.

7 Boletín No. 5. Camino a la OCDE <http://us9.campaign-archive1.com/?u=33b99491d7243cab665447fd0&id=d1304edbc9>.

COLOMBIA EN COMPARACIÓN CON LA OCDE

1. BAJOS NIVELES DE INVERSIÓN EN EDUCACIÓN, CIENCIA, INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO

Colombia tiene niveles de desigualdad, medida tanto por distribución de ingresos como por distribución de la tierra (propiedad) más altos que cualquier país miembro de la OCDE y para ingresos, es el segundo país más desigual de América Latina, después de Honduras, de acuerdo con datos del Banco Mundial para 2014⁸. Una de las áreas más importantes para reducir la desigualdad y aumentar la productividad y las oportunidades de vida es el acceso a un sistema educativo de calidad, de acuerdo con la OCDE⁹. Para el caso colombiano, sin embargo, más allá de una reciente expansión de la cobertura educativa y los precarios inicios de una estrategia de modernización del sistema educativo, existen enormes brechas tanto de calidad como cobertura entre Colombia y los estándares promedios de países miembros de la OCDE. En el entorno internacional la calidad de la educación colombiana, al menos de acuerdo con el más reciente Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes (más conocido como la Prueba Pisa), quedó muy pisoteado, con la calificación de Colombia en el número 61 de 65 países, tan sólo superando Perú, Indonesia y Catar.

Los alumnos colombianos que se presentaron a este examen se rajaron tanto en matemáticas como en ciencias y lectura y aunque hay múltiples razones, algunas sobresaltan a la vista: en Colombia, los esfuerzos por ampliar la cobertura educativa se quedan en intentos por aumentar el número de estudiantes sin pensar en la necesidad de expandir la infraestructura física y social, generando así el grave problema del hacinamiento en los centros educativos. Y aun cuando se expanden las instituciones educativas, por ejemplo, para estudios superiores, esto no se hace pensando en fomentar la calidad. Por cierto, se estima que tan sólo el 10% de los institutos de educación superior del país cuentan con la acreditación de alta calidad. La ampliación de la cobertura se hace ahorrando recursos y la calidad NO IMPORTAR y la inequidad educativa entre clases sociales no parece que se redujera pronto: de acuerdo con la OCDE, la duración de la vida escolar para estudiantes de las familias más pobres es tan sólo de seis años,



Y aun cuando se expanden las instituciones educativas, por ejemplo, para estudios superiores, esto no se hace pensando en fomentar la calidad. Por cierto, se estima que tan sólo el 10% de los institutos de educación superior del país cuentan con la acreditación de alta calidad. La ampliación de la cobertura se hace ahorrando recursos y la calidad NO IMPORTAR y la inequidad educativa entre clases sociales no parece que se redujera pronto: de acuerdo con la OCDE, la duración de la vida escolar para estudiantes de las familias más pobres es tan sólo de seis años,

8 Veá: López, Cecilia Montaña. 2016. "Drama colombiano: Sus desigualdades". Portafolio. 9 de mayo. <http://www.portafolio.co/opinion/cecilia-lopez-montano/analisis-desigualdad-colombia-495485>

9 OCDE. 2015. Colombia: Políticas Prioritarias Para un Desarrollo Inclusivo. Serie: Mejoras Políticas. Enero. OECD.

frente a los 12 años para los estudiantes de las familias más ricas¹⁰.

Si Colombia raja en su calidad educativa, en términos de su desempeño como país para la inversión en ciencia e innovación, su retraso con respecto a los estándares internacionales parece medido no en años sino en siglos. Analizando las cifras que salieron en el Reporte Mundial de la Ciencia de 2015, publicado por la Unesco, se puede apreciar la gravedad que enfrenta Colombia, teniendo en cuenta que el país, con respecto a sus pares mundiales, “invierte menos como porcentaje del PIB, tiene un número de investigadores muy pequeño para su población y su inversión por habitante es una de las más bajas reportadas”¹¹. En Colombia la inversión en ciencia, innovación y desarrollo del sector privado es escandalosamente baja; mientras que en los Estados Unidos el sector privado invierte 2,5 veces al monto destinado a este rubro por el Estado y en Japón, los privados invierten 4,4 veces más que el Estado, en Colombia en sector privado contribuye con menos fondos del Estado, que, por su parte, como ya vimos, intenta hacerse la vista gorda cuando llega al tema de cuánto invertir en esta actividad. Con un panorama así ¿cómo se puede pensar que Colombia estará al nivel próximamente, para competir, de mano a mano, con los demás miembros de la OCDE que llevan años promoviendo mejoras oportunidades de educación e invirtiendo más presupuesto para la ciencia y el desarrollo tecnológico?

2. COLOMBIA TIENE UNA ESTRUCTURA QUE FOMENTA LA ENFERMEDAD HOLANDESA, NO LA PRODUCCIÓN

Poco se asocia la tan benevolente política de atraer grandes cantidades de IED con su impacto sobre la estructura productiva del país, sobre todo la manera en que Colombia, en tan sólo una década, se convirtió en una economía reprimarizada¹², donde la principal actividad ha sido la minera y específicamente, el petróleo y el carbón y más recientemente, el oro. Es indiscutible que los montos de IED crecieron enormemente durante la mayor parte del siglo XXI, pero también lo es su concentración en el sector minero energético. Y este enfoque en beneficio del sector minero-petrolero ha sido explícito desde el primer gobierno de Álvaro Uribe en 2002 y pasando por los dos gobiernos de Juan Manuel Santos. Incluso, como se planteó en el Plan Nacional de Desarrollo Minero, Colombia País Minero Visión al Año 2019, para ese año “la industria minera colombiana será una de las más importantes de Latinoamérica y habría ampliado significativamente su participación en la economía nacional¹³”. Siguiendo esta línea, en términos de la IED, entre 2004 y 2013, el 52,2% del total se

10 OECD. 2016. Educación en Colombia. Aspectos Destacados. OECD.

11 Wasserman, Moisés. 2017. “Ciencia, tecnología e innovación en Colombia hoy”. El Tiempo. 16 de junio. <http://www.eltiempo.com/vida/ciencia/ciencia-tecnologia-e-innovacion-en-colombia-hoy-99494>

12 Bonilla, Ricardo. 2011. “Apertura y reprimarización de la economía colombiana: Un paraíso a corto plazo”. Nueva Sociedad N° 231, enero-febrero.

13 Unidad de Planeación Minero Energética (UPME). 2006. Plan Nacional de Desarrollo Minero. Colombia País Minero visión al año 2019. Bogotá: Subdirección de Planeación Minera, Ministerio de Minas y Energía.

concentró en los sectores de petróleo y minas y canteras¹⁴, generando fuertes síntomas de la enfermedad holandesa (revaluación del peso colombiano, aumento significativo de las importaciones y una pérdida notable de la actividad industrial). Cuando se estalló el boom de las commodities en 2014 el país se encontraba mal parado y sin plan alguno para enfrentar la rápida aceleración del déficit de la balanza de pagos, el cual quedó



en \$14.469 millones de dólares para 2015. Y no solo se desestabilizaron las finanzas públicas y la productividad sectorial, la estrategia de la locomotora minera se hizo sin pensar en la generación de empleo. Incluso, mientras este sector se concentró el grueso de la IED hacia el país en la última década, no contribuyó con más del 1% del total número de ocupados, comparado con los sectores industrial (13%), agricultura, pesca y actividades asociadas (16%) y comercio, hoteles y restaurantes (27%) y peor aún, con la caída de los precios internacionales del petróleo y carbón, entre 2014 y 2015, se despidieron más de 60 mil trabajadores del sector minero¹⁵.

3. ADHERIRSE A LA OCDE: ALTOS COSTOS Y POCOS CAMBIOS POSITIVOS

Mucho se ha dicho sobre las ventajas de convertirse en miembro de la OCDE, pero en pocos espacios se han mencionado los altos costos explícitos e implícitos en este paso. Se estima que el costo para ingresar a la OCDE es de cerca de \$5 millones de euros anuales y para implementar las recomendaciones de los 23 comités el Estado colombiano tendrá que invertir cerca de \$20 billones de pesos anuales por los próximos 15 años¹⁶, o sea, una cifra que podría aproximarse a 300 billones de pesos o hasta tres veces superior el monto estimado para la implementación de los Acuerdos de Paz con las FARC¹⁷. Tanto el gobierno colombiano como la OCDE responderían que los costos deben ser apreciados como inversiones, abriendo camino hacia la modernización política del Estado y de la economía del país, pero sin ningún tipo de veeduría establecida, ¿cómo puede la ciudadanía colombiana asegurarse que tan-

14 Estos dos sectores, juntos, recibieron \$51.941 millones de dólares de los \$99.439 millones de dólares totales. Vea: Plazas, Fabián Alfredo Díaz. 2016. "Análisis de la evolución de la inversión extranjera directa en el sector minero del carbón en Colombia de 2004 a 2013". Apuntes del CENES N°61, enero-junio, pp.51-84, p.70.

15 Dinero. 2015. "¿Cuáles sectores generan más empleo en el país?". 4 de junio. <http://www.dinero.com/economia/articulo/cuales-sectores-generaron-mas-empleo-abril-2015/209196>

16 Vea: "El ingreso de Colombia a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)". Nicolás Pelau, Carolina Vásquez Arango, José Toro Valencia. Colombia, ¿en el Club de los Ricos? Academia. Eafit. 17 de marzo de 2016.

17 Un estudio reciente de Fedesarrollo estimó que el posconflicto podría llegar a costar entre 80 y 90 billones de pesos durante los próximos 10 años. Vea: Verdad Abierta. "¿Cuánto dinero requiere el acuerdo de paz con las FARC?". 26 de septiembre de 2016. <http://www.verdadabierta.com/procesos-de-paz/farc/6420-cuanto-dinero-requiere-el-acuerdo-de-paz-con-las-farc>

tos recursos sean necesarios y utilizados de la mejor manera? Si tomamos el ejemplo del presupuesto de entidades como Procolombia y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo en años recientes y su poca capacidad de diversificar la inversión hacia Colombia y el portafolio de exportaciones colombianas, serias dudas empiezan a visualizarse. Por cierto, entre 2010 y 2016 Procolombia recibió \$851,266 millones de pesos como presupuesto y el MinCIT, otros \$5,6 billones. A pesar de estas sumas



extravagantes de recursos públicos, “(e)l promedio de la caída anual de las exportaciones desde 2010 hasta 2016 fue de 1,2% y solo comparando el año 2016 con el año 2010 la pérdida de las exportaciones asciende a los USD8, 319 millones”, o una caída de 20,9%¹⁸. Además del pobre desempeño institucional de estas dos entidades públicas encargadas de promover y fomentar las exportacio-

nes colombianas, existe la preocupación sobre la volatilidad financiera que podría sufrir Colombia al ingresar a este “club” de países ricos, sobre todo si examinamos este camino desde la perspectiva teórica de los estructuralistas, incluso los cepalistas, que argüían que las condiciones básicas para conformar una asociación de tipo institucional-económica es que hubiese un nivel de desarrollo, competitividad y productividad similar, algo que no ocurre en el caso de Colombia y los demás países de la OCDE. Las malas experiencias en este sentido se han vivido en México y Corea de Sur luego de su adhesión a esta entidad multilateral¹⁹.

18 Veá: Cedetrabajo. 2017. “Bofetada de la ‘Mano Invisible’ al Comercio Colombiano”. Sistema de Información Alternativo. Observatorio TLC, N°43.

19 Veá la entrevista con el economista estadounidense, Jan Kregel: Portafolio. 2014. “Ingreso de Colombia a la OCDE es un gran error. Jan Kregel”. 22 de agosto. <http://www.portafolio.co/economia/finanzas/ingreso-colombia-ocde-gran-error-jan-kregel-44322>

CONCLUSIÓN

Las centrales sindicales de Colombia mediante su juiciosa oposición lograron detener el ingreso de Colombia a la OCDE, denunciando la violación sistemática de las libertades de asociación sindical, la creciente tercerización laboral, así como la impunidad en casos de violencia sindical. Sin embargo, en noviembre de este año se retomará la revisión de avances por parte del Comité de Empleo, Trabajo y Asuntos Sociales, y de Comercio, paso final que decidirá el ingreso de Colombia a la organización. De completar el visto bueno se corroborará la hipocresía de los dichos estándares OCDE; Colombia país con el 90% de impunidad en homicidios a sindicalistas, está dentro de los 10 peores países para los trabajadores en el mundo, donde de cada 100 ocupados 68 son informales y carecen de protección social básica²⁰, solo 48,7% de los trabajadores reciben un salario y con una tasa de sindicalización que apenas llega al 4,6% y una cobertura de negociación colectiva en el sector privado que no pasa del 1,4% de toda la fuerza laboral activa²¹. De concretarse la ambición del gobierno colombiano por entrar a la OCDE, seremos no solamente el país con el rendimiento más rezagado, sino que profundizaremos todas las prácticas que nos han mantenido en el atraso hasta hoy.

20 Datos para noviembre de 2016.

21 Para 2015 tan sólo 309,600 trabajadores, de los 22.017.000, tuvieron los beneficios de una convención colectiva. Datos de la base sindical, Siscon de la Escuela Nacional Sindical (ENS).