

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador  
Departamento de Estudios Internacionales y Comunicación  
Convocatoria 2017 – 2019

Tesis para obtener el título de maestría de Investigación en Relaciones Internacionales con  
Mención en Negociación y Cooperación Internacional

¿Organización para Continuar la Desigualdad – OCDE?: una explicación crítica del proceso  
de adhesión (2010-2018) de Colombia a una organización internacional hegemónica

Brayan Camilo Rojas Cortés

Asesora: Cintia Quiliconi  
Lectores: Ernesto Vivares y Manuel Preusser

Quito, enero de 2020

## **Epígrafe**

“En economía política, la *libre investigación científica* tiene que luchar con enemigos que otras ciencias no conocen. El carácter especial de la materia investigada levanta contra ella las pasiones más violentas, más mezquinas y más repugnantes que anidan en el pecho humano: las furias del interés privado”. Una sentencia emanada del prólogo a la primera edición del *Capital* de Marx, escrita por él mismo en 1867, aún vigente...

## Tabla de contenidos

|   |           |
|---|-----------|
| <b>Resumen</b> .....  | <b>IX</b> |
| <b>Agradecimientos</b> .....  | <b>XI</b> |
| <b>Introducción</b> .....   | <b>1</b>  |
| 1. Radiografía de la relación OCDE-Colombia.....  | 2         |
| 2. Acercamientos teóricos a la cuestión .....   | 4         |
| 3. Elementos de la investigación .....  | 6         |
| 3.1. Pregunta, objetivo y argumento central .....   | 6         |
| 3.2. Metodología y orden de análisis.....   | 7         |
| <b>Capítulo 1</b> .....   | <b>12</b> |
| <b>Marco teórico</b> .....  | <b>12</b> |
| 1. Prolegómeno .....  | 12        |
| 2. Sobre perspectivas y propósitos 2.0.....   | 12        |
| 2.1. Paradigmas del conocimiento científico en las Relaciones Internacionales .....           | 12        |
| 2.2. Bases y potencialidades de un enfoque materialista-crítico.....                          | 15        |
| 2.3. Las contradicciones como motor de la realidad .....                                      | 18        |
| 2.4. Contradicciones del capitalismo y la desigualdad como resultado .....                    | 19        |
| 3. La relación Organizaciones Internacionales-Estados: ¿condición o determinación? .....      | 21        |
| 3.1. Neoliberalismo: cooperación y ganancias absolutas en la economía de mercado ...          | 23        |
| 3.2. Realismo: Estatocentrismo, ganancias relativas y relatividad de las OI.....              | 25        |
| 3.3. Constructivismo: identidades, intersubjetividad y relación agencia-estructura .....      | 27        |
| 3.4. Marxismo: clases sociales, estructuras históricas e instrumentos técnico-políticos ..... | 29        |
| 4. Sobre el concepto de hegemonía en las RRII .....   | 31        |
| 4.1. La hegemonía neorrealista: balance de poder y tensión defensiva-ofensiva .....           | 33        |
| 4.2. Estabilidad Hegemónica neoliberal: capitalismo y poder blando .....                      | 35        |
| 4.3. Hegemonía crítica: de la relativización del poder a su comprensión compleja .....        | 37        |
| 4.4. El enfoque marxista: normas, cooptación periférica e intereses universales .....         | 41        |
| <b>Capítulo 2</b> .....   | <b>44</b> |
| <b>La OCDE y sus normas: resultado de las estructuras históricas capitalistas</b> .....       | <b>44</b> |
| 1. Prolegómeno .....  | 44        |
| 2. Capacidades materiales de la OCDE.....   | 44        |
| 2.1. Entre el sistema, el orden mundial y las estructuras históricas .....                    | 44        |
| 2.2. Capacidades materiales de la OCDE en el orden mundial estadounidense .....               | 46        |

|   |            |
|---|------------|
| 3. La institución OCDE: bisagra de capacidades materiales e ideas .....   | 52         |
| 3.1. El dispositivo superestructural OCDE.....  | 54         |
| 3.2. Un fantasma recorre la OCDE: desigualdad “integrada” .....   | 59         |
| 4. Ideas: pensamientos intersubjetivos e imágenes colectivas construidas por la OCDE.....   | 63         |
| 4.1. Un estudio de caso: demarcando normas para Colombia entre 2010 y 2018 .....  | 65         |
| 4.2. Análisis de contenido de las recomendaciones de la OCDE.....   | 66         |
| 5. Conclusiones.....  | 73         |
| <b>Capítulo 3.....</b>  | <b>76</b>  |
| <b>El aporte de la OCDE en el proyecto hegemónico: cooptación periférica más allá del Estado.....</b>   | <b>76</b>  |
| 1. Prolegómeno .....  | 76         |
| 2. Formas de Estado en la OCDE: entre el orden mundial y lo multifactorial.....   | 77         |
| 2.1. Hegemonía de la OCDE: presentando intereses propios como universales .....   | 77         |
| 2.2. Un acercamiento a la incorporación del Estado colombiano en la OCDE .....  | 83         |
| 2.2.1. El ingreso de Colombia con respecto a sus capacidades materiales .....   | 84         |
| 2.2.2. Más allá de factores puramente económicos .....  | 87         |
| 3. Fuerzas sociales: el ingreso de Colombia a la OCDE más allá de los Estados .....   | 90         |
| 3.1. Una relación histórica entre la OCDE y Colombia .....  | 91         |
| 3.2. Más y menos que el Estado.....   | 95         |
| 3.2.1. Los grandes inversionistas.....  | 95         |
| 3.2.2. Esbozo de tipos de IED y del respaldo de grupos empresariales en Colombia ...  | 98         |
| 3.2.3. El sector de clase tecnocrático-administrativo.....  | 101        |
| 4. Conclusiones.....  | 104        |
| <b>Capítulo 4.....</b>  | <b>108</b> |
| <b>El papel de Colombia en la adhesión a la OCDE .....</b>  | <b>108</b> |
| 1. Prolegómeno .....  | 108        |
| 2. Medidas de Colombia para articularse al orden mundial .....  | 109        |
| 2.1. Construyendo consensos: la membresía como resultado de la hegemonía.....   | 110        |
| 2.2. Incorporación de las condicionalidades de la OCDE para acceder a la membresía ....   | 113        |
| 3. Consecuencias de las recomendaciones de la OCDE en Colombia.....   | 117        |
| 3.1. Neoliberalismo ortodoxo: recomendaciones de la OCDE sobre educación basadas en el Consenso de Washington e incorporadas por Colombia en la legislación doméstica ..... | 118        |
| 3.2. Difracción neoliberal: recomendaciones de la OCDE sobre educación basadas en el post-Consenso de Washington e incorporadas por Colombia en la legislación .....        | 121        |

|   |            |
|---|------------|
| 3.3. Desigualdad “integrada”: recomendaciones de la OCDE sobre educación que contienen elementos que aportan a diferentes formas de desigualdad en Colombia ....              | 123        |
| 3.4. Neoliberalismo ortodoxo: recomendaciones de la OCDE sobre tributación basadas en el Consenso de Washington e incorporadas por Colombia en la legislación doméstica ..... | 126        |
| 3.5. Difracción neoliberal: recomendaciones de la OCDE sobre tributación basadas en el post-Consenso de Washington e incorporadas por Colombia en la legislación .....        | 128        |
| 3.6. “Desigualdad integrada”: recomendaciones de la OCDE sobre tributación que contienen elementos que aportan a diferentes formas de desigualdad en Colombia ....            | 130        |
| 4. Conclusiones.....  | 133        |
| <b>Reflexiones finales .....</b>  | <b>140</b> |
| 1. Toda teoría es para alguien y tiene algún propósito .....  | 140        |
| 2. La OCDE y el orden mundial .....   | 145        |
| 3. Un fantasma recorre Colombia.....  | 151        |
| <b>Anexos.....</b>  | <b>156</b> |
| <b>Lista de siglas.....</b>   | <b>169</b> |
| <b>Lista de referencias.....</b>  | <b>171</b> |

## Lista de ilustraciones y tablas

### Figuras

|   |     |
|---|-----|
| Figura 1.1. Hegemonía y estructuras históricas .....  | 17  |
| Figura 2.1. Entre el sistema de producción, los órdenes mundiales y las estructuras históricas ....       | 46  |
| Figura 2.2. Complementariedad entre el Consenso y el post-Consenso de Washington .....                    | 52  |
| Figura 2.3. Brecha entre ricos y pobres en la OCDE en los últimos 30 años .....                           | 60  |
| Figura 2.4. Relación PAE – Ingresos de países por quintiles .....   | 61  |
| Figura 2.5. Coeficiente de Gini: desigualdad internacional no ponderada, 1950 a 1998 .....                | 62  |
| Figura 2.6. Estructura orgánica de la OCDE .....  | 64  |
| Figura 3.1. Informes producidos por la OCDE sobre Colombia, 1994-2019 .....                               | 94  |
| Figura 4.1. Proceso definido por el gobierno para el cumplimiento de las recomendaciones de la OCDE ..... | 113 |
| Figura 4.2. Propuesta de recaudación de la reforma tributaria estructural, ley 1819 de 2016 .....         | 139 |

### Tablas

|   |    |
|---|----|
| Tabla 1.1. Esbozo de elementos centrales de los paradigmas del conocimiento científico .....  | 14 |
| Tabla 1.2. Formas de comprensión de la relación Estados-OI desde el idealismo .....   | 22 |
| Tabla 1.3. Formas de comprensión de la relación Estados-OI desde el materialismo, con enfoque en el marxismo .....  | 23 |
| Tabla 1.4. Formas de comprensión de la hegemonía desde las teorías del paradigma objetivo del conocimiento científico en RRII .....   | 32 |
| Tabla 1.5. Formas de comprensión de la hegemonía desde una teoría del paradigma subjetivo del conocimiento científico .....   | 32 |
| Tabla 1.6. Formas del poder en RRII desde la disputa de Strange con el mainstream .....   | 39 |
| Tabla 1.7. Una taxonomía del poder .....  | 40 |
| Tabla 2.1. Capacidades materiales de la OCDE en el actual orden mundial .....   | 47 |
| Tabla 2.2. Un acercamiento a los cambios históricos de la OCDE .....  | 55 |
| Tabla 2.3. Evolución y perspectivas de la importancia de la OCDE y los BRIC en la economía mundial, 1961-2030 .....   | 59 |
| Tabla 2.4. Contradicción entre el aumento de población mundial y concentración de la riqueza .  | 60 |
| Tabla 2.5. Recomendaciones de la OCDE a Colombia entre 2010 y 2018 sobre educación, identificando elementos de neoliberalismo ortodoxo, difracción neoliberal y desigualdad “integrada” ..... | 68 |

|  |     |
|--|-----|
| Tabla 2.6. Recomendaciones de la OCDE para Colombia entre 2010 y 2018 sobre tributación, identificando elementos de neoliberalismo ortodoxo, difracción neoliberal y desigualdad “integrada” ..... | 70  |
| Tabla 3.1. Países con membresía ordenados por su fecha de ingreso a la OCDE, teniendo en cuenta sus ingresos y PIB per cápita actual .....   | 78  |
| Tabla 3.2. Capacidades materiales del Estado colombiano importantes para la OCDE .....   | 85  |
| Tabla 3.3. Flujo de Inversión Extranjera Directa (IED), según país de origen (integrante OCDE), en millones de dólares.....  | 96  |
| Tabla 3.4. Acuerdos económicos vigentes con empresas de países integrantes de la OCDE durante la ejecución de la Hoja de ruta para la adhesión de Colombia.....                                    | 98  |
| Tabla 4.1. Línea de tiempo de Comités OCDE que aprobaron el ingreso de Colombia.....   | 114 |
| Tabla 4.2. Recomendaciones de la OCDE sobre educación basadas en el Consenso de Washington y adoptadas por Colombia en su legislación doméstica.....   | 120 |
| Tabla 4.3. Recomendaciones de la OCDE sobre educación basadas en el post-Consenso de Washington y adoptadas por Colombia en su legislación doméstica.....  | 122 |
| Tabla 5.1. Caracterización de las formas de poder ejercidas por la OCDE sobre Colombia .   | 144 |
| Tabla 5.2. Mediciones de desigualdad en Colombia 2010-2018 .....   | 154 |

### **Mapas.**

|   |    |
|---|----|
| Mapa 3.1. Influencia global de la OCDE, sin tener en cuenta sus conferencias, programas y alianzas propiamente mundiales..... | 82 |
|---|----|

## Declaración de cesión de derecho de publicación de la tesis

Yo, Brayan Camilo Rojas Cortés, autor de la tesis titulada “¿Organización para Continuar la Desigualdad – OCDE?: una explicación crítica del proceso de adhesión (2010-2018) de Colombia a una organización internacional hegemónica”, declaro que la obra es de mi exclusiva autoría, que la he elaborado para obtener el título de maestría de investigación en Relaciones Internacionales con mención en Negociación y cooperación internacional concedido por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador.

Cedo a la FLACSO Ecuador los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, bajo la licencia Creative Commons 3.0 Ecuador (CC BY- NC- ND 3.0 EC), para que esta universidad la publique en su repositorio institucional, siempre y cuando el objetivo no sea obtener un beneficio económico.

Quito, enero de 2020



---

Brayan Camilo Rojas Cortés

## Resumen

Esta investigación estudia el proceso de adhesión de Colombia a la OCDE, analizando las consecuencias en materia educativa y tributaria. La pregunta central que guía el estudio es: ¿de qué manera influyó en las políticas domésticas de Colombia su proceso de adhesión a la OCDE? Se responde desde un enfoque de Economía Política Internacional crítica, utilizando literatura con enfoque marxista sobre la hegemonía y la relación de las Organizaciones Internacionales (OI) con los Estados. Los hallazgos del estudio indican que:

- i. la OCDE es la vanguardia cognoscitivo-política de las OI capitalistas en la construcción de consensos globales, mediante la reproducción del orden hegemónico y sus asimetrías, especialmente la desigualdad. Lo hace mediante la construcción de normas que articulan las clases dominantes mundialmente, acopladas a nivel doméstico mediante políticas públicas homogeneizantes en todo tipo de esferas. Políticas presentadas como imparciales, puramente técnicas, contrahegemónicas y consensuadas. De manera inédita se grafica el alcance global de la OCDE, resaltando como su dinámica de otorgamiento de membresías es de carácter técnico-política en el marco de las crisis del orden mundial.
- ii. los intereses de la OCDE sobre Colombia se enmarcan en la cooptación de economías emergentes aglutinadas en el grupo CIVETS, partiendo de temas de la estructura económica del país (capacidades materiales). Pero también, por factores superestructurales (geoestrategia, relación con EE. UU., influencia militar y alta dependencia a las OI). Además, se realiza un esbozo inédito de los más de 20 años de relación entre Colombia y la OCDE, logrando identificar los actores no estatales en esta dinámica, especialmente, en la composición de la IED.
- iii. Colombia ajustó parte importante de su política doméstica para acceder a la membresía de la OCDE, aplicando condicionalidades de esta OI sustentadas en el Consenso y el post-Consenso de Washington. De manera inédita se analizan más de 60 informes de la OCDE y se relacionan con más de 50 leyes adoptadas por Colombia para acoplar recomendaciones. Además, se profundizan las consecuencias positivas y negativas de estas condicionalidades en la política tributaria y la educativa.

Teóricamente, se deslinda con teorías mainstream de EPI, al demostrar como relativizan el poder de las OI, generando un análisis incompleto de la realidad. Se aplicó una metodología

cuantitativa, con respaldo de referencias cuantitativas, utilizando dos herramientas de obtención de datos, analizados mediante un análisis de discurso: (i) entrevistas a tomadoras de decisiones en Estado, academia y ONG, y (ii) análisis documental de fuentes directas.

Las conclusiones del estudio son tres. En primer lugar, que la OCDE es capaz de determinar la política doméstica de un Estado cuando se trata de otorgar la membresía, como ocurrió con Colombia. En consecuencia, sus “recomendaciones” se convierten en condicionalidades. En segunda instancia, se reafirma la teoría de Cox sobre las OI y su relación con el orden mundial, en tanto éstas: lo expanden mediante reglas, son uno de sus productos, lo legitiman y cooptan élites periféricas e ideas contra hegemónicas para garantizar su reproducción global. Finalmente, que la “desigualdad integrada” de las condicionalidades de la OCDE sobre Colombia para otorgar la membresía se reprodujeron en la política tributaria y la educativa generando múltiples desigualdades en estas materias. Se recomienda adaptar una amplia batería de políticas públicas sugeridas por la OCDE, que aportaron a resolver asimetrías en Colombia, empero, sin acceder a la membresía.

## **Agradecimientos**

Al gran Maestro Robert Cox por su indeleble aporte a la ciencia. Su máxima enseñanza: toda teoría es para alguien y para algo... la presente investigación espera ser útil para muchas personas, ojalá para mejorar sus vidas.

A la mama, porque me enseña el camino: ayuda, solidaridad, siempre dar la mano.

Al papa, porque me enseña como andar ese camino: disciplina, esfuerzo, dedicación.

A la Chavela, porque me enseña que se puede disfrutar la vida durante el camino. La felicidad no está sólo al final, se encuentra también recorriendo el camino.

A la Majo, por construir un camino conmigo. Por animarme, por soportarme y, sobre todo, por ser mi refugio. En los días más oscuros me acompañó y los días más radiantes los produjo ella.

A mi familia, porque nunca me han dejado sólo en el camino. Al abuelo, la abuela, Fabio y Caro, porque siempre me ayudaron sin esperar nada a cambio. A Luisa porque sin deber alguno estuvo ahí.

A Yiye por ser un ejemplo de fortaleza, sacando una brillante familia adelante.

A Matiz por ser mi hermano. Por nunca abandonarme. Por ser la persona del mundo que más risas me ha sacado.

A mis camaradas, por ayudarme a fortalecer esta concepción del mundo, por su enorme esfuerzo desinteresado por construir una Alternativa. Especialmente a Yuli, por ser la única que se quedó y, estoy seguro, nunca se irá.

A mis grandes maestros: Daniel Libreros, Leopoldo Múnera, Adolfo Duarte, Ernesto Vivares y Cesar Carranza. Especialmente a Cintia Quiliconi, por corregir mis interminables borradores.

A Llanitos y a ustedes dos, porque tarde o temprano nos volveremos a encontrar.

## Introducción

Una discusión relevante y controvertida en Economía Política Internacional (EPI), ha sido si las Organizaciones Internacionales (OI) tienen un rol determinante o condicionante sobre los Estados. Desde el acervo teórico crítico, la presente investigación afirma que la membresía de la OCDE es capaz de determinar la política doméstica, presentándola como consenso social, máxime en países periféricos mediante el rol técnico-político de las OI (Hidalgo 2018). En concreto, este estudio se centra en la relación OI-Estados y su efecto sobre políticas públicas. Específicamente, analiza la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y su influencia en legislación educativa y tributaria en Colombia entre 2010 y 2018, en el marco de las condicionalidades de esta OI para otorgar una membresía a dicho país.

Respecto a este caso, la perspectiva neoliberal de las Relaciones Internacionales (RRII) arguye que no hay determinación: existe convergencia en las preferencias dando paso a núcleos de cooperación en función de ganancias absolutas. Por su parte, la perspectiva realista da menor relevancia a las OI, subrayando las relaciones de poder entre Estados. La presente investigación deslinda con estas presunciones del mainstream y utiliza la teoría marxista de las RRII, para analizar el problema de investigación más allá del Estatocentrismo e incorpora lógicas de poder dentro de las relaciones internacionales. Por ende, asume a las OI como instrumentos de élites de países capitalistas centrales para respaldar su hegemonía, entendida en lógica gramsciana como la creación de consenso social desde la clase dominante (Gramsci 2001, 19; Bobbio 1979, 83-86). En palabras de Cox (1981, 151-152), uno de los principales exponentes de esta perspectiva, se trata de una “hegemonía que se basa en [...] poder material, la imagen colectiva prevaleciente del orden mundial (incluidas ciertas normas) y una serie de instituciones que administran el orden con cierta apariencia de universalidad”.

De acuerdo con este punto de vista las OI, en particular la OCDE, no son neutrales, en realidad son reflejo de asimetrías de poder y su rol es consolidar y perpetuar un orden signado por desigualdades mundiales. Su actuación se enmarca en las contradicciones inherentes al sistema capitalista, especialmente, en la cual se socializa la producción a nivel internacional, pero se privatizan los beneficios producto del trabajo. Además, este estudio desafía la lógica de “ganancias absolutas”, pues no concibe a la OCDE como actor neutral ni puramente técnico y tampoco al Estado como imparcial: los dos comparten un proyecto hegemónico internacional e intereses globales de clase. Finalmente, el estudio sostiene que los gobiernos

convierten los condicionamientos de las OI en leyes domésticas, pues comparten el modelo dominante, por los intereses de clase de élites internas que hacen parte de un proyecto global y se ven beneficiadas por la subordinación económica y política (Tortosa 2009). Implica que la OCDE, como superestructura política internacional, aporta como “dispositivo” mundial para conservar y reproducir las asimetrías del capital, particularmente, la desigualdad; a través de la construcción de una ideología normativa que despliega un discurso global dominante.

### **1. Radiografía de la relación OCDE-Colombia**

Las OI derivadas de los Acuerdos de Bretton Woods (ABW) representan un punto de inflexión en la gobernanza global, pues cristalizaron la hegemonía norteamericana. Estas organizaciones han sufrido importantes cambios en sus objetivos, como lo afirma Stiglitz (2002). El BM surgió como prestamista enfocado en la reconstrucción europea, mientras el FMI emergió como escudo contra cíclico para reactivar las economías. El primero nació para superar las guerras y el segundo las crisis. Empero, hoy se han consolidado como orientadoras de políticas, entidades internacionales autónomas y, sobre todo, como instituciones que articulan ideas y capacidades materiales, legitimando y abriendo espacios al modelo capitalista de desarrollo. La OCDE no ha sido la excepción y también ha mutado. Heredera de la Organización para la Cooperación Económica Europea (OEEC por sus siglas en inglés), su eje fue centralizar, administrar y ejecutar los recursos provenientes del “Plan Marshall” (Mora 2015, 39). Hoy su misión es “promover políticas que mejoren el bienestar económico y social de las personas alrededor del mundo” (OCDE 2017).

En cumplimiento de esta misión, la OCDE ha articulado, prioritariamente, a los países desarrollados de Europa y Norteamérica. Su arribo a Latinoamérica es tardío, iniciando redes de trabajo en 1999, en busca de nuevos aliados en el orden mundial. La adscripción profunda de Colombia con esta OI data del 2000, cuando la política doméstica del gobierno se ajusta a la articulación con la OCDE en múltiples materias. Por ejemplo, los dos gobiernos de Uribe (2002-2010) acoplan 8 objetivos, 18 metas y 48 indicadores, acordados con la OCDE, la ONU, el BM y el FMI, para medir los avances hacia los Objetivos de Desarrollo del Milenio (Basto 2009, 105). Los dos gobiernos de Santos (2010-2018) profundizan esta dinámica e incorporan en su último Plan Nacional de Desarrollo 168 lineamientos en temas como consistencia macroeconómica, buen gobierno y competitividad (Mora 2015, 78). De hecho, el gobierno de Santos va más lejos y solicita el ingreso formal a la organización en el año 2013. En consecuencia, después de un relacionamiento de más de 14 años, 10 de orientaciones y un

lustro de trámites, Colombia recibió el 30 de mayo de 2018, la membresía oficial para ser el integrante número 37 de la OCDE (Semana 2018).

En el marco de la adhesión de Colombia a la OCDE se condicionó la política doméstica al cumplimiento de “buenas prácticas”, lo cual, derivó en la expedición de más de 50 leyes por parte del gobierno Santos. En especial, la política tributaria y la educativa se vieron influenciadas: 26 informes de la OCDE sobre estos temas se tradujeron, según el gobierno (Ministerio de Hacienda 2018, 14), en 22 leyes “que permitieran garantizar mejores condiciones de vida para los colombianos más desfavorecidos” (DNP 2018, 22). A pesar de esta declaración de propósitos, condicionalidades de la OCDE incorporadas por Colombia, se han apoyado en políticas inequitativas. Tomemos un ejemplo simple. De manera repetida la OCDE recomendó aumentar el IVA (2013, 21), con una tasa regresiva que pasara del 16% al 19% (Contraloría General 2015, 1). El gobierno colombiano lo incorporó a través de la ley 1819, trayendo como consecuencia que el 30% más pobre tuviera un aumento tributario de 6,5%, mientras los más ricos de 0,4% (RJT 2017). El conjunto de estas medidas puede sugerir que existen “frenos” para combatir la desigualdad en Colombia. Después de 7 años de disminución continua, en 2018 volvió a aumentar la desigualdad, ubicando al país como el segundo más inequitativo de la región y en el cual la participación del 1% más rico sobre el ingreso total es más alto que en los EE. UU, Reino Unido o Alemania (CEPAL 2018, 44-47).

Derivado lo anterior, la presente investigación se concentra en develar el rol de la OCDE y los gobiernos de Colombia en la determinación de políticas domésticas que reproduzcan el orden mundial y sus asimetrías. Desde un enfoque marxista, se analiza por qué la relación entre esta OI y el Estado se encuentra determinada por el proyecto neoliberal global, en el marco del sistema capitalista, sus contradicciones (fundamentales, cambiantes y peligrosas) y sus dispositivos hegemónicos (ideología, discurso y OI). En especial, cómo las condicionalidades de la OCDE contienen y reproducen asimetrías del sistema, las cuales son adaptadas por el gobierno pues comparte el proyecto hegemónico, trayendo como resultado efectos sociales, como el sostenimiento de la desigualdad. Esta dinámica profundiza un controvertido debate teórico, en torno a las capacidades de las OI con respecto a la política interna de los Estados. Ya sea para “determinar” de manera directa utilizando: (i) poder obligatorio, ejerciendo control directo sobre otros actores o (ii) poder estructural, que constituye las capacidades de los Estados. O bien, para “condicionar” de manera indirecta utilizando: (i) poder institucional,

donde hay control sobre actores socialmente distantes o (ii) poder productivo, que elabora sujetos a través de relaciones sociales difusas (Barnett y Duvall 2005, 48).

## 2. Acercamientos teóricos a la cuestión

Esta discusión tiene múltiples comprensiones en la economía política internacional, en tanto la determinación implica un escenario dominante mientras el condicionamiento un papel sugerente de las OI sobre los Estados. Para abordar esta cuestión, se puede afirmar que han surgido tres grandes perspectivas teóricas según Rittberger y Bernhard (2006, 6). A saber:

- a) Las OI como *actores*, que se constituyen con base en la agrupación o delegación de soberanía por parte de los Estados: es una teoría de orientación neoliberal (Karns y Mingst 2004, 38). Reconoce el papel fundamental de las OI en la gobernanza mundial, empero, las presentan como actores imparciales cuya función determinante, en el caso de la OCDE, es potenciar la libertad social y económica de sus integrantes.
- b) Las OI como *arenas*, en las cuales los Estados disputan con otros actores compromisos sobre agendas específicas: es una teoría basada en el realismo (Karns y Mingst 2004, 45-48). Asume a las OI como reflejo de la actual distribución de poder nacional, definiendo al Estado como actor determinante de la gobernanza global; el cual, mantiene fijas sus preferencias al margen de las orientaciones de las OI.
- c) Las OI como *instrumentos*. Se conciben como una herramienta de las potencias, para conseguir objetivos particulares presentándolos como consensos sociales. Podría denominarse una teoría enraizada en el marxismo (Karns y Mingst 2004, 52-62).

Las dos primeras perspectivas hacen parte del tradicional enfoque positivista, el mainstream de las RRII. Sin embargo, esas teorías tienen dificultades para abordar el problema central que sugiere la presente investigación en tanto, por diferentes caminos, se pasa por alto el papel del poder en la configuración de las relaciones entre OI y Estados. El neoliberalismo presenta esta relación en el marco de ganancias absolutas, es decir, ganancias conjuntas para los actores, encubriendo la capacidad de poder de los países del centro sobre las periferias, bajo el halo inocente de las preferencias comunes. Implica que se difuminan las relaciones de poder y se oculta el papel protagónico de las instituciones en la construcción de un proyecto global hegemónico (Gramsci 2001; Cox 2016). Así, las OI permiten reducir el uso de la fuerza y, sobre todo, presentan los intereses de la clase dominante como intereses sociales universales.

El realismo puede llegar a la misma conclusión, pues se relativiza la importancia de las OI y, por ende, se analiza centralmente el poder y las preferencias de los Estados. Esta priorización en el campo teórico no elimina las capacidades cada vez más grandes de las OI, en la realidad política internacional, por el contrario, encubre su función como eje articulador de un proyecto de dominación (Cox 1993). La pregunta central que trastorna el argumento realista es ¿sí las instituciones son tan irrelevantes en el actual panorama internacional? Es de perogrullo señalar que los escenarios de hegemonía y poder mundial, alteran las preferencias del Estado modificando su comportamiento. En palabras de Martin y Keohane: “la insistencia del realismo en que las instituciones solo tienen efectos marginales hace que su descripción de la creación institucional sea incompleta e ilógica y la deja sin una explicación plausible de las inversiones que los estados han hecho en tales instituciones internacionales” (1995, 48).

Antes de profundizar la tercera forma de comprensión de las OI, guía de esta investigación, es preciso señalar que, al realizar la revisión crítica de literatura sobre la cuestión, la mirada constructivista no se podía obviar. A pesar de que existe un largo debate sobre su ontología en las RRII, pues hay una disputa por definirlo como metodología o teoría (Sánchez 2012), tiene una posición frente al tema de estudio. Su punto de partida es un deslinde con el mainstream, empero, prioriza ideas e identidades en la configuración de las RRII. En consecuencia, obvia las capacidades asimétricas de unos actores para determinar a otros. No identifica que las OI son escenarios complejos que articulan los intereses comunes de la clase capitalista global, al interior de la asimetría centro-periferia. Particularmente, la OCDE desempeña un rol especial que puede ser sustentando en la tesis de Mora (2015): las “buenas prácticas” son en realidad políticas neoliberales. Así, el ingreso a la OCDE lejos de significar un proceso meritocrático basado en incorporar a Colombia en clubes de países desarrollados o en la construcción de un escenario de identidades y valores comunes, se trata de un proceso de profundización de la subordinación de la agenda pública nacional con el proyecto capitalista global.

En síntesis, para la presente investigación las OI no son: (i) un pivote neutral para las ganancias absolutas como plantea el neoliberalismo, (ii) una herramienta vacua como arguye el realismo ni, (iii) plataformas espontáneas de cooperación o escenarios de convergencia identitaria y normativa a la manera constructivista. Desde la perspectiva marxista se arguye que las OI son dispositivos que legitiman al proyecto hegemónico, ergo, su papel consiste en presentar sus orientaciones como proyectos nomológicos y necesarios. Significa que su rol no es estrictamente técnico, sino también político como apuntala Hidalgo (2018). La asistencia

que prestan, en todo tipo de materias, no es imparcial, por el contrario, está imbuida en un proyecto hegemónico global concreto. Es el modelo neoliberal el que en la actual fase de desarrollo del capitalismo delimita esta agenda (Ortiz 2013; Hidalgo 2011). Al analizar la dinámica de conjunto de estas OI su proyecto no es sólo reproducir el neoliberalismo por todo el mundo (Jiménez 2012, 69), sino reproducir las asimetrías derivadas del capitalismo. Una de esas, la presente en la relación centro-periferia, ello explica por qué muchos, no todos, de los países fuertemente afectados por estas políticas son semi y periféricos.

### **3. Elementos de la investigación**

#### **3.1. Pregunta, objetivo y argumento central**

Para articular lo hasta ahora presentado, la pregunta que guía esta investigación es ¿de qué manera influyó en las políticas domésticas de Colombia su proceso de adhesión a la OCDE? Por ende, el objetivo central de la investigación será explicar el papel técnico-político de la OCDE en la implementación de políticas que reproducen el orden mundial y sus asimetrías, pero, que presenta como consensuadas, necesarias, técnicas y auto obligadas. Para alcanzar lo anterior, se propone un doble ejercicio académico. En primera instancia, entender el rol técnico-político de la OCDE. Éste implica que asesorías técnicas se acompañan de reformas capitalistas de todo tipo, en temas que ninguna otra OI aborda. Desde el mainstream se argumenta que las potencialidades de las OI es que son independientes, imparciales y neutras (Abbott y Duncan 1998, 19), pero la OCDE demuestra que su rol es sustentar y reproducir el capitalismo. Empero, con un papel cualitativo diferente al presentar sus condicionalidades de manera sutil, mediante reformas keynesianas y políticas del post-Consenso de Washington. En segunda instancia, describir la desigualdad como derivación de la contradicción fundamental del capitalismo. Entendida, en palabras de Engels como “la apropiación por particulares del producto del trabajo social” (Lenin 1975). Un argumento permanente de la investigación indagará sobre la relación de la OCDE con reproducir y sustentar esta asimetría.

Al articular estos elementos, la presente investigación tiene por objeto analizar de manera crítica la relación existente entre la OCDE y los gobiernos de Colombia. Sin embargo, es preciso señalar que es un estudio de carácter cualitativo, ergo, no cuenta con una hipótesis. El abordaje del problema no se hace de manera positivista intentando establecer una causalidad tautológica entre las variables, más aún porque se va a profundizar un terreno poco documentado: el papel de las OI en la reproducción de las contradicciones fundamentales del capitalismo. Empero, se ha construido un argumento para articular el conjunto de lo hasta

ahora presentado. A saber, el capitalismo tiene contradicciones inherentes, una fundamental: aquella por la que el carácter social de la producción se contradice con la forma de apropiación privada de los beneficios. Estas asimetrías se pueden sostener a través de dispositivos, por ejemplo, con OI dirigidas por países del centro. La OCDE, como organización derivada de Bretton Woods, es uno de estos casos. Desempeña un rol técnico-político, en especial en países periféricos, imponiendo condicionamientos a través de recomendaciones en múltiples materias. En conjunto, esta dinámica refleja la economía-política de las OI capitalistas: reformas en todo tipo de temas, para reproducir y conservar el modo de producción imperante y sus asimetrías.

Por su parte, los gobiernos de Colombia comparten dicho proyecto global de clase, lo que los lleva a aplicar gran parte de los condicionamientos. Esta articulación entre centro y periferia se realiza mediante una ideología y un discurso hegemónico que justifica las reformas y sus efectos, presentándolas como los intereses sociales universales. Esto trae como consecuencia el sostenimiento de la desigualdad hasta ubicarla como la más alta del continente según Gabriela Ramos, directora general de la OCDE (BBC 2018). En consecuencia, la equidad como mecanismo de nivelación social se ha visto fuertemente restringido por una agenda neoliberal basada en un modelo educativo excluyente, un sistema tributario regresivo y élites nacionales que presentan sus intereses como proyectos universales. Por ende, Colombia requiere alternativas políticas, económicas y sociales, para priorizar los derechos de la sociedad civil por encima de los intereses del capital

### **3.2. Metodología y orden de análisis**

Para no generar contradicciones al interior del estudio, la metodología debe tener coherencia con la ontología y la epistemología (Ruggie 2009; Grix 2002, 178). En consecuencia, se utiliza el referente ontoepistemológico del Realismo Científico, cuyo fundamento es el deslinde con el determinismo positivista y el relativismo constructivista, instituyéndose como alternativa terciaria o puente entre enfoques en RRII (Wight y Joseph 2010, 1-3). Las bases de este enfoque son: (i) existe la verdad y una realidad cognoscible; (ii) la realidad se comprende desde procesos históricos, anclados en relaciones reales en la naturaleza; (iii) existe una relación mutuamente condicionante entre objeto y sujeto (Wight y Jonathan 2010, 8-12); y, (iv) la realidad se asume cambiante en el marco de contradicciones como método (Cox 2010). La metodología será cualitativa, con respaldo de referencias cuantitativas puntuales, en consideración de los tres criterios para este tipo de investigaciones que señala Bryman (2012,

366). El primero es el abordaje inductivo, toda vez que el análisis parte de examinar las condicionalidades de la OCDE y su incorporación por parte de los gobiernos, para enmarcarlo en una estructura teórica. El siguiente criterio es refutar teorías lineales derivadas del positivismo, que implica utilizar las hipótesis rivales desde el marxismo respecto al mainstream en el caso de estudio. Y el tercer criterio, es la mutua constitución entre sujeto y objeto, que en este estudio analiza la relación entre el Estado colombiano y la OCDE.

Ulteriormente, el método que mejor se articula con las necesidades de la investigación es el estudio de caso. Este permite concentrar la investigación en un caso específico, permitiendo profundizar conceptos de manera más enfocada (Bennett and Elman 2007, 178). Además, permite profundizar el marco teórico para después abordar los elementos de la realidad y acotarlos al enfoque definido (Levy 2002, 135). En concreto, este método permitirá profundizar la teoría de estructuras históricas y de hegemonía de Cox (1993, 142-155), para articular las premisas de análisis con el papel de la OCDE en el orden mundial y el otorgamiento de una membresía a Colombia, en este contexto.

Derivadas de este método y en el marco de la pregunta de investigación, se requieren tres herramientas para recopilar los datos. La primera es la documentación física a través de fuentes primarias como reportes e informes de la OCDE. Una parte se puede hallar en internet que, debido a la relevancia que ha asumido en las últimas dos décadas, ha sido elevada a herramienta de investigación por autores como Hernández, Fernández y Baptista (2010, 56-70). Este tipo de rastreo cuenta con ventajas como la disponibilidad permanente y la cantidad de información disponible. En la presente investigación servirá para complementar el análisis documental sobre las condicionalidades de la OCDE adoptadas por el gobierno de Colombia, con énfasis en temas tributarios y educativos. Desarrollar esta dinámica requiere dos etapas. En primer lugar, se analizarán recomendaciones de la OCDE hacia Colombia. Por ejemplo, durante el primer semestre de 2018 esta OI produjo 10 reportes, donde destacan los temas de educación, gasto fiscal y salarios (OCDE 2018). En 2017 fueron 36 los reportes, donde se acentúan temas de desigualdad, educación y pensiones (OCDE 2017a). Empero, la OCDE también produce informes específicos sobre temas particulares, los cuales también serán consultados, concretamente, 12 de educación (OCDE 2012) y 14 sobre temas tributarios (OCDE 2017b). En segunda instancia, esta herramienta servirá para indagar como fueron incorporadas las condicionalidades de la OCDE en la legislación interna, por ejemplo, las de

educación a través del Acuerdo por lo Superior 2034 (UNESCO 2014) y las tributarias, con la ley 1819 de 2016 (Presidencia de Colombia 2016), entre otras muchas normas.

La segunda herramienta es la realización de siete entrevistas semiestructuradas (Anexo 1), cuya utilidad radica en permitir un análisis flexible de los resultados y un análisis detallado de los temas (Bryman 2012). Las entrevistas estarán concentradas en “élites”, que se entienden como “personas que ejercen una influencia desproporcionadamente alta sobre las [...] políticas en su área de investigación<sup>1</sup>” (Pierce 2008, 119). En este marco, se dirigirán las entrevistas a tres sectores dentro de las élites. El primer sector es el de las comunidades epistémicas. Allí destaca el Dr. Daniel Libreros, profesor titular de la Universidad Nacional de Colombia quien ha investigado y publicado sobre las relaciones de Colombia con OI, como el BM, el FMI y la OCDE. Las preguntas fundamentales para este sector son sobre la relación de la OCDE con la reproducción del sistema capitalista a través de una ideología y un discurso dominante. El segundo sector por entrevistar es el de las ONG. Se destaca el vocero de la Red por la Justicia Tributaria en Colombia, Mario Valencia. Él es economista, magíster en gobierno y políticas públicas, además de profesor y escritor enfocado en las formas en que se han incorporado orientaciones de OI en políticas domésticas en Colombia. Las preguntas claves para este sector versan sobre las formas de acoplamiento de las recomendaciones de la OCDE en la legislación doméstica. El último sector es el de los tomadores de decisiones, especialmente, se destaca Nicolás Palau, director de Inversión Extranjera Directa (IED) del Ministerio de Industria y Comercio. Las preguntas para este sector giran en torno a comprender como se articuló la relación entre la OCDE y Colombia para modificar la legislación doméstica y qué actores más allá de los Estados intervinieron en esta labor.

La última herramienta es el análisis de discurso, el cual, es ampliamente reconocido como un método relevante de investigación en las RRII (Fairclough 2012; Howarth 1995; Neuman 2008). Éste, se interesa por las representaciones inmersas en ideas y prácticas sociales, para analizar “de qué manera los sistemas de significado o discursos configuran la comprensión que [los actores] tienen de sus propios roles sociales y cómo influyen en sus actividades” (Howarth 1995, 125). En concreto, se profundizarán las recomendaciones y cómo las incorporó Colombia analizando lo que se dice y lo que no se dice, mediante la técnica de análisis de contenido, que implica “el desarrollo de un conjunto de procedimientos para hacer

---

<sup>1</sup> Traducción propia. El texto original es: “people who exercise disproportionately high influence on [...] policies in your research area”.

inferencias, a partir del texto [...] sobre los modos para usar o manipular símbolos” (Hermann 2008, 151). Teniendo en cuenta la ontología y la epistemología del presente estudio, este análisis se hará desde una perspectiva crítica, que observe los significados y sentidos que dan los actores a sus políticas, pero en el marco de las asimetrías de poder (Schreier 2012).

Para cerrar el apartado metodológico, es preciso decir que al requerirse información producida en eventos concretos y que dan forma a las acciones internacionales, se prioriza la obtención de datos contenidos en fuentes primarias (Lamont 2015). Además, con la incorporación de las fuentes primarias en la documentación, las entrevistas y el análisis de contenido, se podrá triangular la información, para darle una mayor coherencia y alta validez académica al estudio y a la interpretación de los datos. En conjunto, los resultados de la investigación tendrán una importancia doble. Por una parte, pueden ser un insumo práctico para diversos actores hacia la toma de decisiones de política pública doméstica frente a la materia. Y, segundo, pueden ser útiles como insumo teórico para analizar casos de otros países con condiciones similares.

Todo lo planteado hasta ahora se abordará en 4 capítulos que, a su vez, están articulados por las preguntas subsidiarias de la investigación. El primer capítulo se orienta en perspectiva ontológica-epistemológica, con relación a la pregunta ¿cómo entienden las teorías críticas la relación de los Estados con las OI y la hegemonía? Para responderla, el capítulo tendrá tres partes. En primer lugar, se esbozan los paradigmas del conocimiento científico en las RRII, resaltando las potencialidades de las perspectivas críticas. En segunda instancia, se aborda el problema central de la investigación: ¿las OI condicionan (sugieren) o determinan (establecen) a los Estados? Se esbozan respuestas desde el neoliberalismo, el realismo, el constructivismo y el marxismo, señalando la teoría específica a utilizar en el estudio. Finalmente, se aborda la cuestión de la hegemonía en las RRII desde una perspectiva neorrealista y neoliberal, para incorporar la comprensión del poder desde el marxismo. Con el conjunto de lo anterior se podrá concluir cómo el mainstream relativiza el poder de las OI, mientras las teorías críticas lo incorporan de manera compleja optimizando su comprensión.

El segundo capítulo de la tesis se ubica en un plano teórico-descriptivo y tiene por objeto responder la pregunta: ¿cuál es el papel de la OCDE en el orden mundial? Para responder esa indagación, el capítulo será dividido en 3 partes. En primer lugar, se determinan las capacidades materiales de la OCDE en el orden mundial. En segunda instancia, se esbozan sus cambios institucionales sugiriendo su papel dentro del orden mundial, como dispositivo

superestructural. Finalmente, se determinan cuáles fueron las ideas dominantes construidas por la OCDE para articular a Colombia en su proyecto hegemónico. Lo anterior, permitirá establecer el papel de la OCDE como la vanguardia cognoscitivo-política de las OI capitalistas, en la construcción de consensos globales, mediante políticas homogeneizantes en todo tipo de esferas, mostrándolas como imparciales, puramente técnicas y anti-hegemónicas.

El tercer capítulo se ubica en un plano descriptivo y tiene como pregunta guía: ¿qué motivó a la OCDE a otorgar una membresía a Colombia? Para responder a ésta, el capítulo se divide en dos partes. En primer lugar, establece cuáles son los factores que han llevado al otorgamiento de membresías por parte de la OCDE en términos históricos, para sugerir cuáles podrían ser aquellos que explican la cooptación de Colombia. En segunda instancia, se abordan las fuerzas sociales, más allá de los Estados, que intervinieron históricamente en esta relación entre Colombia y la OCDE. Con el conjunto de lo anterior, se podrá establecer que la OCDE tuvo intereses por Colombia en temas estructurales (capacidades materiales) y superestructurales (geoestrategia, relación con EE. UU., influencia militar y alta dependencia a las OI). Además, permitirá hacer un esbozo inédito de la relación histórica entre Colombia y la OCDE, sumando actores no estatales en esta dinámica, especialmente, IED privada.

El cuarto capítulo es estrictamente empírico y se guía por la pregunta: ¿qué políticas adoptó Colombia, especialmente en educación y tributación, para acceder a la membresía de la OCDE? Este capítulo se divide en dos partes. En un primer momento, aborda un barrido general de las políticas incorporadas por Colombia. Lo más importante es que se enfoca en cómo se trató de un proceso hegemónico, pues se presentan las recomendaciones como pasos necesarios al desarrollo ocultando los intereses de las élites capitalistas de la OCDE y Colombia. En segunda instancia, se analiza en detalle la legislación de Colombia que incorpora cada recomendación de la OCDE en la política tributaria y educativa.

Especialmente, se realiza un parangón de las condicionalidades de la OCDE sustentadas en el Consenso y el post-Consenso de Washington, sugiriendo que en su papel de reproductora del capitalismo tiene la desigualdad “integrada” en sus orientaciones de política pública.

Las reflexiones finales sugieren que: (i) la OCDE determinó la política doméstica de Colombia pues en la membresía, no hay recomendaciones sino condicionalidades; (ii) la teoría de Cox sobre las OI se cumple con respecto al caso de estudio, y (iii) la desigualdad en Colombia volvió a aumentar, ergo, las políticas públicas están frenando la equidad en el país.

## **Capítulo 1**

### **Marco teórico**

#### **1. Prolegómeno**

El orden mundial vigente está orientado por el sistema capitalista, por ello, las formas institucionales e ideológicas que asumen los Estados hacen parte del repertorio mediante el cual se reproduce el modelo neoliberal, al ser su fase o etapa actual. Esto puede ser estudiado mediante la teoría de estructuras históricas de Cox al articular la idea de un orden mundial capitalista que tiene unas capacidades materiales que construyen ideas para reproducirse.

No obstante, las contradicciones inherentes al capitalismo generan permanentemente crisis económicas, sociales y políticas que deben ser resueltas a través de diversos dispositivos. Uno de ellos, es la creación de instituciones internacionales dirigidas por el centro, que legitimen el orden mundial, incorporando élites de países periféricos. Esto se puede explicar mediante la teoría de hegemonía de Cox, que parte de la idea de Gramsci y se desplaza a las RRII.

Para abordar el conjunto de lo anterior, el presente capítulo señala los deslindes con el mainstream y las potencialidades de las teorías críticas al abordar, la relación de los Estados con las OI y la hegemonía. La primera sección aborda las premisas de una teoría materialista-crítica de las RRII, para deslindar con el determinismo positivista y el relativismo constructivista (Wight y Jonathan 2010, 1-3). En las dos secciones siguientes, se analizan las corrientes que estudian la relación OI-Estados y la hegemonía, desde el mainstream, para precisar los deslindes del marxismo (teoría para esta investigación).

#### **2. Sobre perspectivas y propósitos 2.0**

##### **2.1. Paradigmas del conocimiento científico en las Relaciones Internacionales**

El debate filosófico clásico entre materialismo e idealismo no ha perdido vigencia. Empero, derivado de los órdenes ontológicos y estatutos epistemológicos de estas perspectivas se han configurado, actualmente, 3 grandes paradigmas del conocimiento científico que se reflejan en cómo se produce y valida el conocimiento. Por lo cual, las teorías de RRII no se dan en lo abstracto, en tanto refieren a formas específicas de interpretar la realidad. Como señala Cox:

La teoría siempre es para alguien y tiene algún propósito. Todas las teorías tienen una perspectiva. Las perspectivas derivan de una posición en el [...] tiempo y espacio social y

político. El mundo es visto desde una perspectiva definible en términos de nación o clase social, de dominación o subordinación, de aumento o declinación del poder [...] de experiencia del pasado, y de esperanzas y expectativas en cuanto al futuro (Cox 1993, 124).

Esta imponente sentencia dejó sentadas las bases en las RRII para incorporar una ruptura ontológica y epistemológica en la comprensión de la realidad global. Son dos los grandes propósitos de las teorías en general, según Cox. Por una parte, una guía que ayude a resolver problemas dentro de la estructura imperante, mientras el segundo, es mucho más reflexivo al analizar la teoría dominante planteando posibles alternativas. Las primeras se denominan teorías de resolución de problemas mientras las segundas, teorías críticas (Cox 1993, 125). Esta dualidad es de larga data y extiende un debate filosófico clásico, de mediados del siglo XIX, entre materialismo e idealismo que encabezaron Marx y Engels (2007 [1844]), en disputa con la dialéctica de Hegel que será sintetizado en las tesis sobre Feuerbach (Marx 2016 [1845]). Lenin continuará con la disertación a principios del siglo XX, concluyendo que la diferencia fundamental entre estas dos perspectivas es que, el materialismo “de completo acuerdo con las ciencias naturales, considera la materia como lo primario y considera como secundario la conciencia, el pensamiento” (Lenin 1989, 25).

Derivado de esta dualidad se puede sugerir que el idealismo y el materialismo son los dos grandes campos donde se estructuran los diversos órdenes ontológicos y los estatutos epistemológicos, cuya combinación da fundamento a los denominados paradigmas del conocimiento científico (Rojas 2018). Según uno de los trabajos más reconocidos en la materia, los paradigmas se definen como “realizaciones científicas universalmente reconocidas que, durante cierto tiempo, proporcionan modelos de problemas y soluciones a una comunidad científica” (Kuhn 2001, 13). Esta mirada ha sido sujeto de múltiples críticas, por lo cual, se ha intentado completar, por ejemplo, con la definición realizada por Vásquez:

Los supuestos fundamentales que [...] proporcionan respuestas a las preguntas que deben abordarse antes de que comience la teorización. Respondiendo a estas preguntas, los supuestos fundamentales forman una imagen del mundo que el erudito está estudiando y le dicen al erudito lo que se sabe sobre el mundo, lo que se desconoce, cómo se debe ver el mundo para saber qué se desconoce, y finalmente lo que vale la pena saber<sup>2</sup> (1983, 5).

---

<sup>2</sup> Traducción propia. El texto original es: “The fundamental assumptions that [...] provide answers to questions that must be addressed before theorization begins. Answering these questions, the fundamental assumptions

Retomando a Cox, y dando un paso más, se podría señalar que cada tipo de teoría está sujeta a un paradigma del conocimiento científico. Las teorías de resolución de problemas son de base idealista, pues centran sus esfuerzos en explicar los epifenómenos de las RRII sin profundizar con suficiencia en sus causas, como ocurre con el realismo, el liberalismo y sus expresiones “neo-neo”. Entre tanto, las teorías críticas priorizan el análisis de la realidad y su reflejo en la teoría, no al contrario. Sin embargo, el actual desarrollo de las RRII ha dado cada vez un mayor espacio a nuevas interpretaciones de la realidad. Particularmente, sin alterar la diada materialismo-idealismo, el constructivismo se ha abierto paso como una perspectiva de análisis que aún se disputa su carácter como teoría o como metodología (Sánchez 2012).

Con este marco conceptual, podremos encontrar en la actualidad tres grandes paradigmas del conocimiento científico, a saber: (i) el paradigma objetivo, proveniente de la física clásica basada en Newton (Prigogine 1996, 7); (ii) el paradigma subjetivo, derivado de la física relativa basada en Einstein (Cox 2010, 88), y (iii) el paradigma onmijetivo, procedente de la física cuántica basada en Hawking (D’Angelo 2008, 6). Cada paradigma contiene principios transversales, relaciones particulares en la diada sujeto/objeto, criterios de validación del conocimiento, causalidades y metodologías (Tabla 1.1). Este es un tema ampliamente documentado por Cox (2010), Wallerstein (2000), Wendt (1987), Maturana (1990), Sousa Santos (2011), Quijano (2000; 2001), Fals Borda (1999) o Ibáñez (1998), entre muchos otros.

**Tabla 1.1. Esbozo de elementos centrales de los paradigmas del conocimiento científico**

|                                |                                | <i>Idealismo</i>  |  | <i>Materialismo</i>  |
|--------------------------------|--------------------------------|---|--|--|
|                                |                                | <i>Paradigma objetivo</i>   | <i>Paradigma onmijetivo</i>  | <i>Paradigma subjetivo</i>   |
| <i>Orden ontológico</i>        | <i>Principios</i>              | 1. Objetividad: independencia y valores definidos.<br>2. Determinismo: predictibilidad. | 1. Función probabilística: no hay certeza, sino posibilidad.<br>2. Teoría del caos: pequeñas variaciones generan grandes cambios (el efecto mariposa). | 1. Relatividad: todo suceso depende del estado de movimiento del observador.<br>2. No hay absolutos y la realidad puede cambiar con la práctica. |
|                                | <i>Sujeto</i>                  | Relación inalterable entre objeto/investigado y sujeto/investigador.                    | Relación intersubjetiva entre sujeto y sujeto. Bi-causalidad (constructivista).  | Relación interdependiente entre sujeto/sujeto/objeto (estatuto epistemológico del objeto está determinado por el sujeto).                        |
| <i>Estatuto epistemológico</i> | <i>Criterios de validación</i> | Leyes universales y matemáticamente convertibles.                                       | Sin leyes universales: fractalidad y autosimilaridad (el todo contiene a las partes y viceversa).  | No hay sujetos ni leyes universales, pero hay verdades temporales. La ciencia está determinada por el contexto.                                  |

form an image of the world that the scholar is studying and they tell the scholar what is known about the world, what is unknown, how should see the world [...] to know what unknown, and finally what is worth knowing”.

|  | <i>Causalidad</i>  | Lineal.            | Espiral.  | Circular.   |
|--|--------------------|--------------------|---|---|
|  | <i>Metodología</i> | Método científico. | Principio de incertidumbre de Heisenberg y de incompletitud de Gödel. | Se acepta el método científico u otro método de conocimiento en función del contexto. |

Fuente: propia por autor, 2018<sup>3</sup>.

## 2.2. Bases y potencialidades de un enfoque materialista-crítico

La epistemología del materialismo divide la realidad de manera artificial para después recomponerla en una globalidad más completa y compleja, cuya base de comprensión es una teoría que se reconoce como contextual, incompleta y no neutral. La historia es el hilo conductor que permite conocer mejor el presente y el futuro, en una realidad que se modifica constantemente, que requiere y se nutre de alternativas al orden establecido. Lo anterior delimita las 3 potencialidades fundamentales de comprensión y explicación de la realidad por parte de las teorías derivadas del paradigma subjetivo del conocimiento científico. A saber:

- 1) La separación entre objeto y sujeto es parcial, temporal y artificial, con el objetivo de entender y reconstruir la realidad en una totalidad histórica, ergo, no hay posiciones naturales o innatas de la realidad.
- 2) El estatuto epistémico de la perspectiva materialista contiene una concepción particular sobre la relación teoría-historia. La historia viene a ser un hilo entre pasado, presente y futuro, pues no sólo se trata de lo pretérito, sino del análisis de lo actual como un proceso de cambio histórico que condiciona lo que vendrá.
- 3) Surge una consecuencia derivada: la teoría no es neutral. Implica que el orden ontológico del objeto está indisolublemente constituido por el sujeto y viceversa (entrevista 07, mayo 2019), por lo cual, las teorías son reflejos histórico-concretos. La posibilidad de la ecuanimidad existe, empero, está delimitada al campo metodológico en condiciones muy particulares (Cox 1981, 128).

Por su parte, la ontología del materialismo se basa en la tesis de lo material como fenómeno y la conciencia (pensamiento e ideas) como su reflejo, por ende, el necesario terreno de lo

---

<sup>3</sup> Esta información es una aproximación para caracterizar los paradigmas del conocimiento. La profundización sobre cada uno y, en particular, sobre zonas grises o elementos comunes requiere un documento más extenso. La relación de estos paradigmas, en este orden, con diferentes ramas de ciencias sociales y humanas ha sido explicado y profundizado por la profesora Jenny López (2012), docente de Gerencia Pública y Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad Nacional de Colombia – Sede Bogotá – en la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas. Además, algunos elementos de este ensayo fueron utilizados para el curso de Teoría de las Relaciones Internacionales dictado en FLACSO – Ecuador en el módulo II de la convocatoria 2017-2019.

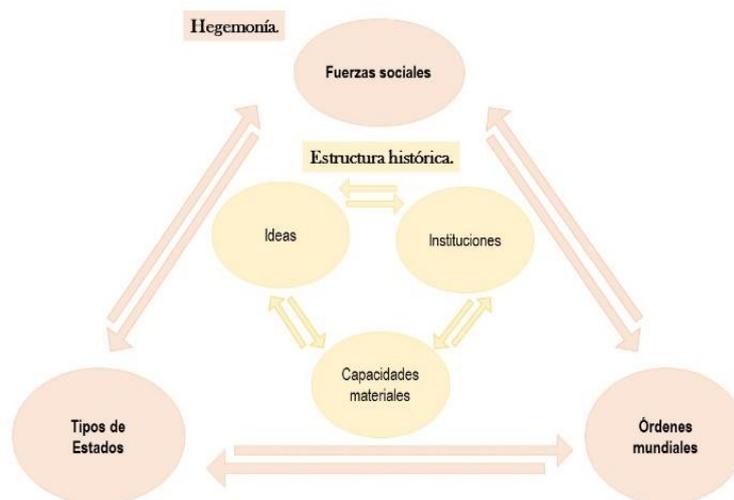
teórico está determinado por el contexto y la realidad. Realidad que no es eterna, que cambia de múltiples maneras y donde la práctica del ser puede aportar a esas transformaciones. En consecuencia, son tres los grandes aportes a la comprensión de la realidad, a saber:

- 1) La práctica, en coherencia con el materialismo, precede a la teoría. No implica en sentido alguno que lo teórico sea innecesario, por el contrario, es imprescindible toda vez que la resolución de dichos problemas requiere su profunda comprensión. Con los fenómenos de la realidad la teoría se relaciona como epifenómeno, como resultado, no como causa (Cox 1981, 128).
- 2) Mientras el positivismo es estrictamente deductivo, determina de manera lineal a la parte con el todo y lo comprende como sumatoria tautológica, la perspectiva materialista disecciona la realidad en partes, para relacionarla de manera dialéctica con la totalidad. Por ende, “el enfoque de resolución de problemas conduce a mayores subdivisiones analíticas y a limitaciones del asunto tratado, el enfoque crítico conduce a la construcción de una mayor descripción de la globalidad” (Cox 1981, 126).
- 3) El tercer y, tal vez, más importante elemento de análisis es el carácter cambiante de la realidad. Ésta, no está eternamente estática y estable como en la física clásica de Newton, por el contrario, la dialéctica de Marx se basa en el constante movimiento contradictorio del Ser, basado en la idea de la potencia de Spinoza (1986, 85-89).

Es así como el paradigma subjetivo del conocimiento científico, aplicado a las RRII, contiene importantes potencialidades en su orden ontológico y en su estatuto epistemológico, para comprender y explicar la realidad a través de, al menos, los siguientes tres temas. En primer lugar, la posibilidad del cambio del orden establecido. Esta idea no parte de una mirada revolucionaria *per se*, sino de la dialéctica clásica de Marx, donde el cambio no es una condición valorativa o deseable, sino natural. Mientras el realismo opta por sustentar el actual estado de cosas, el materialismo no sólo parte de asumir que al interior de la estructura histórica vigente existen resistencias, sino que aboga por la construcción concreta de alternativas (Cox 1981, 147). De esta manera, el materialismo asume una perspectiva que trasciende el orden dominante “que la teoría de resolución de problemas toma como su punto de partida. La teoría crítica permite una opción normativa en favor de un orden social y político diferente del orden prevaleciente” (Cox 1981, 128).

En segunda instancia, se encuentra una de las apuestas más complejas y completas para explicar las RRII. Una doble triada intenta compendiar los factores que determinan y condicionan la realidad. La primera se llama hegemonía y órdenes mundiales que, si bien son configuraciones de largo plazo, siempre contiene resistencias y está sujeta a ser transformada. Está compuesta por tres niveles de análisis, a saber: (i) fuerzas sociales, articuladas directamente con las relaciones sociales de producción; (ii) formas de Estado, en conjunción con las correlaciones de fuerza con la sociedad civil, y (iii) órdenes mundiales, que determinan las posibilidades de paz o guerra, según las configuraciones de fuerza (Cox 1981, 147-149). La segunda se designa como el método de estructuras históricas y se puede aplicar a los 3 niveles de análisis. Su composición se basa en: (i) capacidades materiales. Tecnologías, organizativas y sus formas acumuladas, como la riqueza y los recursos; (ii) ideas. Unas intersubjetivas, históricamente determinadas y otras, imágenes colectivas del orden social y, (iii) unas instituciones. El conjunto de lo anterior se intenta representar de manera heurística, pues en la realidad, evidentemente, es mucho más complejo (Figura 1.1).

**Figura 1.1. Hegemonía y estructuras históricas**



Fuente: elaboración a partir de Cox (1981).

Finalmente, la teoría materialista es capaz de comprender mejor la realidad internacional, porque es capaz de reconocer sus límites a pesar de sus potencialidades. Es decir, la máxima planteada por Cox (1981, 124), que no sólo sintetiza gran parte de lo hasta aquí presentado, sino que también aplica para esta perspectiva, es de suma importancia: “la teoría siempre es para alguien y tiene algún propósito”. Esta teoría parte de asumir una visión no universal de su conocimiento, la necesidad de contrastar permanentemente sus supuestos con base en la realidad y, sobre todo, no cometer los mismos errores que el mainstream de la disciplina. Para

ello aporta nuevos temas que deben ser tenidos en cuenta, por ejemplo, las formas verticales que asumen las RRII a través del imperialismo, la concepción del conflicto como posibilidad de cambio, el papel determinante de la economía política global y el rol que desempeña la sociedad civil contemporáneamente (Cox 1981, 138-142). El abordaje a cada tema es potenciado por un elemento clave: la dialéctica, como concepción del cambio permanente.

### **2.3. Las contradicciones como motor de la realidad**

Al sintetizar las potencialidades de un enfoque materialista y de una teoría crítica de las RRII se puede afirmar, como se señaló antes, que la realidad está sujeta a permanente cambio. Esto es derivado de una idea clave de Hegel: la dialéctica, que lejos de ser un neologismo es una retoma de ideas clásicas. Como todas las categorías del conocimiento científico esta tiene un carácter histórico, cuya genealogía puede hallarse en la antigüedad en una doble acepción. Por una parte, se trata de la práctica de Sócrates en la mayéutica y Platón en la dialéctica, entendida “como ética del diálogo [o] dialógica” (Yarza 1996, 294). En segundo lugar, en lo que Heráclito enseñó en Grecia como cambio permanente que “proviene de la interacción dinámica y cíclica de los opuestos”; en sintonía con Lao Tse en China, para quien “la transformación y el cambio son las características esenciales de la naturaleza; y ese cambio, resultante de la interacción de los polos opuestos [...] que están irrevocablemente unidos, es la realidad última” (Cox 2010, 86-87). Este sentido es el que utilizará Hegel (1982), en su disertación con Kant, para definir una concepción de la dialéctica en *La ciencia de la Lógica*.

El planteamiento central y revolucionario de Hegel no es sólo comprender la dialéctica como filosofía, sino como método de análisis de la realidad basado en la ecuación heurística *tesis – antítesis – síntesis*. En su perspectiva, los polos opuestos están unidos y son inseparables, ergo, existe una dinámica correlativa entre elementos mediado por un momento negativo. Esta doble relación conlleva una trascendente conclusión para la dialéctica hegeliana: su motor es la contradicción (Hegel 1982, 568-570). En consecuencia, al ser la contradicción el impulso, los elementos que se disputan entre sí, sin dejar de ser ellos, son la configuración de un mundo cambiante, en permanente mutación y transformación. En palabras de Hegel (1982, 568-570):

Cada cosa concreta, cada concepto es una unidad de momentos diferentes que pueden ser diferenciados, que traspasan a la contradicción por medio de la diferencia determinada [...] La cosa, el sujeto, el concepto, es ahora justamente esta unidad negativa misma; es en sí mismo algo que se contradice, pero es igualmente la contradicción solucionada, es el fundamento, que

contiene y lleva sus determinaciones [...] Las cosas finitas, en su indiferente multiplicidad son, por ende, en general, contradicción en sí misma [...] la verdadera conclusión, que procede de un ser finito y accidental [es su carácter] solamente caduco, que se contradice en sí mismo.

La compleja interrelación inmersa en los procesos dialécticos es explicada por Hegel con la categoría *Aufhebung*, cuya traducción compuesta en español sería superar-conservando (Fernández 2015). Esto implica que la síntesis, como momento superior dialéctico, mantiene aún elementos de la relación que le dio origen. De la tesis que fue su iniciadora queda poco, por ende, esta fase es la que se supera mayormente, mientras de la antítesis quedan rezagos que se conservan en la nueva síntesis. Marx es un heredero del conjunto de estos elementos que componen la dialéctica de Hegel, a la cual, aplica el *Aufhebung*: supera con respecto a su carácter idealista y conserva para analizar la dinámica capitalista. Marx supera la dialéctica hegeliana en un tema central al sugerir “ponerla al derecho” (Marx 1981, 331). Para trascender su carácter misticador había que poner lo material en el “suelo” y lo ideal en el “cielo”, sólo allí se podría hallar lo real de las relaciones humanas. Empero, las vehementes disputas de Marx con respecto a Hegel no le dejan perder de vista lo revolucionario de su sistema dialéctico. Allí está lo que Marx conserva, pues utilizará el análisis a través de las contradicciones para explicar uno de sus grandes objetos de estudio: el capitalismo.

#### **2.4. Contradicciones del capitalismo y la desigualdad como resultado**

Marx pone la dialéctica de Hegel al derecho al ubicar los elementos materiales como principales y los ideacionales como subordinados, dando origen al materialismo moderno. Pero, la lógica dialéctica de la contradicción como motor de cambio permanente sigue intacta, siendo llevada al análisis de la naturaleza a través del materialismo dialéctico (Engels 1961) y al de la sociedad, con el materialismo histórico (Harnecker 1979, 219-251). Al conservar este método dialéctico en la explicación del funcionamiento del capitalismo como totalidad, Marx perfila el problema de las contradicciones. En el Tomo I del *Capital* se señala que el interés teórico es analizar las leyes tendenciales inherentes al sistema y “no es precisamente el grado más o menos alto de desarrollo de las contradicciones sociales que brotan de las leyes naturales de la producción capitalista” (Marx 1985, XXI).

Significa que a pesar de que en el *Capital* hay un análisis sistemático del capitalismo, la lógica de las contradicciones de ese sistema sólo se esboza de manera dispersa. Por ejemplo, se señala que las crisis son producto innegable de formas de producción contradictorias con

formas de circulación de las mercancías (Marx 1985, XXXI). Además, se explica cómo el intercambio (Marx 1985, 69), la relación existente entre los diversos agentes productores (Marx 1985, 79) y, especialmente, la fórmula general del capital D-M-D' (Marx 1985, 119), están compuestas por contradicciones. En síntesis, implica que Marx al retomar la dialéctica de Hegel y aplicar el método de las contradicciones en el capitalismo, no las ordena de manera consistente pues no es su objetivo, empero, enuncia que existen y que son fundamentales para entender el funcionamiento de este sistema.

Engels tampoco hará una descripción detallada de las contradicciones, no obstante, aportará un elemento central: el capitalismo tiene una paradoja constituyente. La denomina contradicción fundamental del capitalismo y se basa en que el carácter social de la producción se contradice con la forma de privatización de los beneficios. Entendida en palabras de Engels como “la apropiación por particulares del producto del trabajo social” (Lenin 1975). De manera simple, significa que cada vez hay más producción en el mundo, pero las relaciones sociales permiten que minorías se apropien de la mayoría de esa riqueza. En consecuencia, cada año aumenta la producción mundial vía socialización del trabajo y, al mismo tiempo, son menos personas las que acaparan mayor riqueza mediante la privatización de los beneficios.

Derivado de lo anterior, las teorías sobre las contradicciones del capital se han desarrollado con mayor sistematicidad a lo largo del siglo XX. Para los intereses del presente ensayo se analizan tres autores, a saber: Mao Tse Tung (1968), James O'Connor (2001) y David Harvey (2014). Mao realiza un aporte filosófico relevante a la comprensión de las contradicciones, no sólo resaltando la denominada contradicción fundamental planteada por Engels, sino aportando diadas de lo que denomina contradicciones principales: hombre-mujer, campo-ciudad o países dominados-países imperialistas. Por su parte, O'Connor se centra en analizar las contradicciones derivadas de la relación entre fuerzas productivas, sobreproducción y crisis, para plantear “una teoría marxista ecológica de la contradicción entre las relaciones productivas capitalistas, las fuerzas productivas y las condiciones de producción” (O'Connor 2001, 2). Finalmente, el aporte más sistemático proviene de Harvey, en su análisis sobre las 17 contradicciones del capitalismo. Este autor señala que existen tres grandes grupos de contradicciones dentro del sistema capitalista:

- (1) Contradicciones fundamentales. Tomando distancia de Marx y Engels sobre una sola contradicción, señala que éstas son siete y que “son fundamentales porque el capital

simplemente no podría existir ni funcionar sin ellas” (Harvey 2014, 29). Allí resalta la apropiación privada vs la riqueza común, coincidiendo con Marx, pero también resalta la contradicción capital-trabajo y la tensión propiedad privada-Estado.

- (2) Contradicciones cambiantes. Mientras “las contradicciones fundamentales son características permanentes del capital en cualquier momento y lugar [...] las contradicciones que consideraremos a continuación son inestables y se mantienen en cambio evolutivo permanente” (Harvey 2014, 98). Contradicciones producto de la división del trabajo, las disparidades de renta, el desarrollo geográfico desigual y el monopolio, son parte de este grupo.
- (3) Contradicciones peligrosas. Estas se fundamentan en la comprensión del carácter finito de los recursos en un sistema que subsiste sobre la base del lucro incesante, por ende, estas contradicciones son peligrosas “no solo para la capacidad del motor económico del capitalismo de continuar funcionando, sino también para la reproducción de la vida” (Harvey 2014, 218). El crecimiento infinito, el carácter finito de los recursos y la rebelión humana, son las 3 contradicciones de este tipo.

La presente investigación concentrará su argumento, desde el paradigma subjetivo del conocimiento científico, en demostrar como las OI reproducen y preservan el orden mundial capitalista, ergo, sus contradicciones. Además, aportará elementos de análisis sobre la desigualdad como producto de las contradicciones del capitalismo, que es una constante preocupación del marxismo como señalan Harvey (2014, 112) y Linklater (2005, 135): “su creencia de que la preocupación por las asimetrías y las desigualdades deberían impulsar el análisis sigue siendo un logro importante con una importancia duradera para el estudio de las relaciones internacionales”. En este sentido, la desigualdad se entiende como una contradicción cambiante (número 12 para Harvey) producto de la contradicción fundamental apropiación privada-riqueza común (número 4), entendida como “la razón de ser fundamental de todo el edificio político y económico construido por el capital” (Harvey 2014, 72).

### **3. La relación Organizaciones Internacionales-Estados: ¿condición o determinación?**

La relación existente entre estructura y superestructura planteada por Marx y Engels en *La Ideología Alemana* (1974) y en *Contribución a la crítica de la economía política* (2004), no sólo dejó sentadas las bases de la discusión sobre la dinámica entre lo económico y lo político-social. Al interior del marxismo dejó fundamentada la cuestión sobre condición y determinación. Lecturas ortodoxas plantean que la economía “determina” los componentes de

la superestructura, es decir, que los establece, fija o decreta. Sin embargo, la muy conocida reflexión de Engels de la economía como “el factor que en última instancia determina la historia” (Marx y Engels 1974), planteó una perspectiva donde lo económico no es lo *único* determinante. Significa que la reproducción de la vida, que requiere procesos económicos, es condicionante de los procesos sociales, políticos y culturales, que son la forma en que se manifiesta la lucha de clases.

Al desplazar esta cuestión a las RRII, más concretamente a la relación entre Estados y OI, se abre una importante discusión: ¿las OI determinan o condicionan los Estados? Las respuestas a esta pregunta son múltiples, por lo cual, la presente investigación realiza una combinación ecléctica de lo planteado por Rittberger y Bernhard (2006) que señalan que las OI se conciben como actores, arenas e instrumentos. Esta idea es reforzada por la caracterización que realizan Karns y Mingst (2004), que detallan los elementos que componen a cada perspectiva, pero que relacionan con teorías específicas. En este marco, tendremos que las OI son actores en clave neoliberal, arenas en perspectiva realista, actores-arenas en el constructivismo e instrumentos desde el marxismo. Cada una de estas respuestas intentan ser descritas en la siguiente parte del texto, no obstante, son sintetizadas en dos tablas. En la Tabla 1.2 se analiza el neoliberalismo, el realismo y el constructivismo revisando su lectura desde la EPI, desde las RRII para desembocar en su análisis sobre la relación entre Estados y OI, para articular su posible lectura del caso de estudio señalando sus limitaciones. Para cerrar, la Tabla 1.3 profundiza los elementos centrales del marxismo en los mismos ejes, para explicar su relevancia y pertinencia para el caso de estudio y, específicamente, para señalar que teoría concreta se utilizará en la presente investigación.

**Tabla 1.2. Formas de comprensión de la relación Estados-OI desde el idealismo**

|                                      | <i>Neoliberal (actores)</i>  | <i>Realista (arenas)</i>   | <i>Constructivismo (actores-arenas)</i>   |
|--------------------------------------|--|--|---|
| <b><i>Lectura desde la EPI</i></b>   | Impulso al libre mercado, comercio y mercado (Balaam 2013).  | Mercantilismo: acumulación de poder y riqueza (Balaam 2013).   | ¿Teoría o metodología? (Sánchez 2012).  |
| <b><i>Lectura desde las RRII</i></b> | Optimismo de las OI: preferencias comunes (Axelrod 1996), para ganancias absolutas (Hansenlever, Mayer y Rittberger 2002). | Estatocentrismo y estado de naturaleza global (Waltz 2001). Prioridad a las ganancias relativas.   | Normas, identidades y valores compartidos, con más actores que sólo el Estado (Figueroa 2010). No todo es autoayuda (Wendt 1992). |
| <b><i>La relación OI-Estados</i></b> | Institucionalismo (Keohane 1984): cooperación hacia la interdependencia económica. Requiere normas e instituciones.        | Instrumental: para beneficio de los poderosos (Abbott y Duncan 1998); Irrelevantes: determinantes son los Estados (Deacon, Hulse y Stubbs 1997). |   |

|                               |  |   |   |
|-------------------------------|--|---|---|
| <b>Caso de estudio</b>        | Potenciar libertad y competencia económica.<br>Convergencia preferencias.<br>Cooperación hacia ganancias absolutas.          | Ganancias relativas sobre otros Estados periféricos o cumplir objetivos instrumentales del Estado.      | Comparten identidades, valores y normas. Puede tener agencia (Pauselli 2013). El papel de los actores no estatales en el ingreso a la OCDE. |
| <b>Problemas para el caso</b> | Relativización del poder: halo inocente de las preferencias.<br>Crítica desde Tortosa (2009), Gramsci (2001) y Frank (2005). | No comprende las OI al negar su relevancia (Martin y Keohane 1995). Una versión instrumental simplista. | Relativización del poder: no sólo son identidades comunes. Hay asimetrías: las OI reproducen el capitalismo (Mora 2015).                    |

Fuente: propia por autor, 2018.

**Tabla 1.3. Formas de comprensión de la relación Estados-OI desde el materialismo, con enfoque en el marxismo**

|                               | <b>Marxismo (instrumentos)</b>  |
|-------------------------------|---|
| <b>Lectura desde la EPI</b>   | Estructura económica condiciona los procesos superestructurales (Marx y Engels 1974). El sistema capitalista crea instituciones que lo reproducen (Balaam 2013). Lucha de clases, rechazo al Estatocentrismo y existencia de relaciones verticales o imperialismo (Parpart y Veltmeyer 2011).   |
| <b>Lectura desde las RRII</b> | <b>Método de estructuras históricas:</b> el marco de acción para todos los actores de las RRII es una suma de condiciones materiales, ideas e instituciones. Éstas, como bisagra de las 2 primeras.   |
| <b>La relación OI-Estados</b> | 1) Se parte de un sistema de producción capitalista dominante (Cox 2010).<br>2) Las OI Aportan en la construcción de un orden mundial (capitalista), del cual, son su producto institucional.<br>3) Erigen pensamientos intersubjetivos dominantes: recomendaciones, discursos, etc.<br><b>Sobre todo, normas/reglas de comportamiento (Cox 1993; Strange 1996).</b><br>4) Todo lo anterior se articula a través de un dispositivo (Foucault 1978; García 2011), llamado OI.  |
| <b>Caso de estudio</b>        | 1) Las OI son dispositivos que reproducen el sistema económico capitalista y sus asimetrías. Su base es un orden mundial que cuenta con capacidades materiales (prioridad realista) e ideas (prioridad constructivista), articuladas a través de instituciones (prioridad neoliberal) que, a su vez, construyen normas globales de comportamiento para todos los actores.<br>2) Las OI perpetúan un orden, con unas ideas concretas, dirigidas por unos Estados más poderosos.<br>3) La OCDE explicita la diferencia centro-periferia: división global entre ricos-pobres. Mayor desafío analítico, pues hay más auto obligación que con otras OI.<br>4) La OCDE genera ideas para Colombia, articulando sus políticas al orden global. |

Fuente: propia por autor, 2018.

### **3.1. Neoliberalismo: cooperación y ganancias absolutas en la economía de mercado**

Esta primera perspectiva considera las OI como *actores*, en consonancia con su papel cada vez más relevante en la gobernanza global. La agrupación o delegación de soberanía por parte de los Estados es el rasgo constituyente de este abordaje, que se orienta claramente por la teoría neoliberal (Karns y Mingst 2004, 38). Reconoce el papel fundamental de las OI en la

gobernanza mundial, pero, las presentan como actores imparciales cuya función central, en el caso de la OCDE, es potenciar la libertad social y económica de sus integrantes.

Esta estructura teórica está basada en ideas del liberalismo clásico, en particular, la promoción del libre comercio como fuerza motriz de la competencia. En este marco, las OI desempeñan un papel como importantes impulsoras de la globalización, mientras al Estado se le considera como un interventor de última instancia para resolver problemas que rebasan al mercado (Balaam 2013). Así, en el marco del impulso a la libertad en el comercio, el mercado y la competencia, la ideología neoliberal es muy optimista sobre las posibilidades de cooperación entre Estados y las organizaciones que de sus acuerdos se derivan. Las preferencias comunes son la base para la cooperación, en función de ganancias absolutas como lo afirman Mayer, Hansenclever y Rittberger (2002, 505). Dichas preferencias o intereses comunes no son necesariamente comparables, simétricas o medibles en una escala absoluta (Axelrod 1996, 27-28). La versión más optimista de esta perspectiva se encuentra en lo que Keohane (1984, 7), sin obviar las críticas que realiza, señala como institucionalismo, donde se destacan “autores que consideran que la cooperación es esencial en un mundo de interdependencia económica y que sostienen que los intereses económicos compartidos crean una demanda de instituciones y normas internacionales<sup>4</sup>”. En síntesis, los intereses económicos son las condiciones objetivas para profundizar la interdependencia mediante instituciones que permitan a los Estados priorizar las ganancias absolutas.

Esta teoría podría explicar el presente caso de investigación, desde tres estadios, que se complementan entre sí. En primera instancia, el liberalismo y sus subteorías (Karns y Mingst 2004), podría sugerir que la OCDE es un escenario que potencia la libertad, tanto en el comercio, como en el mercado y la competencia, por lo cual, Colombia podrá verse beneficiada en la medida que aproveche sus ventajas comparativas. En segundo lugar, partiendo de la idea de las preferencias, Colombia ingresa a la OCDE pues sus intereses convergen tanto con la OI, como con los países que la componen, trayendo como resultado un escenario de suma “no cero” o de “win-win”. Finalmente, en la OCDE existe un escenario de cooperación que permite ganancias absolutas para sus participantes, Colombia al querer profundizar la interdependencia compleja con los países más desarrollados, se auto impone una serie de “buenas prácticas” a través de instituciones internacionales, producto de la

---

<sup>4</sup> Traducción propia. Texto original: “writers who see cooperation as essential in a world of economic interdependence, and who argue that shared economic interests create a demand for international institutions”.

coincidencia de sus intereses con los de otros actores. Los cambios en sus políticas domésticas son formas de ajuste con las demandas externas para potenciar los intereses comunes, en palabras de Keohane (1984, 9): “que la cooperación puede desarrollarse bajo ciertas condiciones sobre la base de intereses complementarios y que las instituciones [...] afectan los patrones de cooperación que surgen<sup>5</sup>”.

El problema clave de esta explicación es que se relativiza el poder. Es decir, se reconoce el rol fundamental de las OI en la gobernanza mundial, pero, se presentan como actores imparciales cuya función determinante, en el caso de la OCDE, es potenciar la libertad económica y social de sus integrantes. Por el contrario, lejos de ser ecuánimes, están para garantizar los intereses de los países capitalistas en su impulso a la globalización dirigida por el libre mercado (Singh 2006). Esta idea alude a la categoría marxista de hegemonía, en la cual, las instituciones desempeñan un papel protagónico en su construcción, en este caso en el mundo, para reducir el uso de la fuerza. Como señala Tortosa: “lo que llamamos hegemonía no es otra cosa que la capacidad de imponer la satisfacción de los intereses de las propias élites al conjunto del sistema utilizando un mínimo de violencia” (2009, 76). Pero, sobre todo, para presentar los intereses de la clase dominante como intereses sociales universales (Gramsci 1998).

El neoliberalismo conscientemente minimiza la capacidad de poder de los países del centro sobre las periferias, bajo el halo inocente de las preferencias. No obstante, el Estado no es un actor homogéneo pues en su interior hay sectores, en especial una élite capitalista que se beneficia de la subordinación de las periferias (Frank, 2005; Tortosa 2009). Desde el marxismo, la sociedad dividida en clases está constituida por el modo de producción imperante, por lo cual, los cambios domésticos de políticas se correlacionan con dicha estructura económica. En este caso, el capitalismo utiliza OI como dispositivo, en el sentido de Foucault (Rubio 1978, 171), para establecer, preservar y ampliar, por ejemplo, las “buenas prácticas” de la OCDE presentándolas como pasos necesarios al desarrollo.

### **3.2. Realismo: Estatocentrismo, ganancias relativas y relatividad de las OI**

Esta segunda perspectiva considera las OI como arenas, en las cuales, los Estados disputan con otros actores compromisos sobre agendas específicas; es una teoría basada en el realismo (Karns y Mingst 2004, 45-48). Asume a las OI como reflejo de la actual distribución de poder

---

<sup>5</sup> Traducción propia. El texto original es: “that cooperation can under some conditions develop on the basis of complementary interests, and that institutions, broadly defined, affect the patterns of cooperation that emerge”.

nacional, definiendo al Estado como actor determinante de la gobernanza global; el cual mantiene fijas sus preferencias al margen de las orientaciones de las OI.

Este enfoque teórico comparte premisas filosóficas del mercantilismo, en particular, la idea de la acumulación de poder y riqueza por parte de los Estados como forma de protección endógena y exógena (Balaam 2013, 10). Su reflejo en las RRII es una mirada Estatocéntrica, donde la anarquía lleva a los actores a salvaguardar sus objetivos a través de la autoayuda: el Estado de naturaleza hobbesiano a escala global. Como apuntala Waltz (2001, 159), cada uno es juez de su propia causa y las guerras son el producto natural de esta divergencia en los intereses. De allí que las OI sean consideradas en dos sentidos. Uno, que se puede considerar como instrumental, en la medida en que son el despliegue de los intereses nacionales a través de otros métodos a escala planetaria, trayendo como consecuencia que los Estados más poderosos las utilizan para reproducir sus propios intereses (Abbott y Duncan 1998, 8). Y dos, derivado de lo anterior, como poco importantes. Sólo son un reflejo de la actual distribución de poder nacional y, si bien reconocen que los Estados pueden fundarlas, ello no les quita la centralidad como actores determinantes de la gobernanza global. Al contrario, ratifica su idea de que por más útiles que les sean las OI, los Estados no las utilizan para modificar la anarquía internacional con el objetivo de no ceder su capacidad de decisión. En palabras de Deacon, Hulse y Stubbs: “que la política global sigue siendo una cuestión de compromisos logrados entre Estados soberanos que siguen siendo los actores clave” (1997, 6).

El caso de investigación se puede abordar desde este enfoque de dos maneras. En primera instancia, Colombia se encuentra en desventaja con múltiples países del mundo en temas económicos y sociales. El afán por acumular poder y riqueza le lleva a una estrategia de alianza con Estados que tienen altos índices de progreso, lo cual, si bien le puede traer desventajas con respecto a los integrantes de la OCDE, puede aumentar sus ganancias relativas con respecto a otros países que no lo están. Es decir, Colombia puede aumentar sus capacidades competitivas con otros Estados de la periferia. En segundo lugar, se trata claramente de un instrumento del Estado que le permite llegar a cumplir diversos objetivos valiéndose de las instituciones internacionales. No obstante, al ser el reflejo de la actual distribución de capacidades de los Estados, Colombia podrá mejorar su posición relativa frente a ciertos competidores, pero en ningún sentido podrá modificar la estructura asimétrica que subyace en el principio ordenador actual (Waltz 1988, 150).

Empero, una pregunta que debe hacerse es sí ¿las instituciones son tan irrelevantes en el actual panorama internacional? Colombia, por ejemplo, decide fortalecer su posición relativa respecto a otros países periféricos ingresando a la OCDE. No obstante, allí tendrá un panorama complejo pues no podrá modificar las preferencias de los grandes poderes y, al contrario, deberá modificar sus políticas para ajustarse a dichos intereses. Es decir, los escenarios de cooperación y hegemonía modifican, las preferencias del Estado y cambian su comportamiento. En palabras de Martin y Keohane, la insistencia del realismo en que las OI tiene efectos marginales “hace que su relato de la creación institucional sea incompleto y lógicamente poco sólido, y lo deja sin un relato plausible de las inversiones que los Estados han hecho en tales instituciones internacionales<sup>6</sup>” (1995, 48).

Además, comprender a las OI sólo como herramientas simplifica la realidad de manera negativa, pues impide comprender las complejas relaciones que entretejen esta dinámica. Las instituciones sociales, al ser una amalgama entre ideas y capacidades materiales (Cox 1993), son el eje articulador de un proyecto de dominación: lógica a la que responde la OCDE. En el amplio universo de OI, esta es la única que aborda temas como la pesca, los derechos del consumidor o los bosques, desde una perspectiva de mercado. En consecuencia, su objetivo es homogeneizar políticas de los Estados, modificando sus agendas, para facilitar los negocios de las élites mundiales. En síntesis, relativizar la importancia de las OI en el campo teórico no elimina sus capacidades, cada vez más grandes, en la realidad política internacional.

### **3.3. Constructivismo: identidades, intersubjetividad y relación agencia-estructura**

Antes de profundizar la tercera forma de comprensión de las OI, guía de esta investigación, es preciso señalar que, al realizar la revisión crítica de literatura sobre la cuestión, la mirada constructivista no se podía obviar. A pesar de que existe un largo debate sobre su ontología en las RRII, pues hay una disputa por definirlo como metodología o teoría (Sánchez 2012), tiene una posición frente al tema de investigación.

A partir de un deslinde con las teorías dominantes puede aportar tres elementos centrales para la presente investigación. En primer lugar, señala a las OI como creaciones provenientes de identidades, normas y valores comunes de los Estados, no sólo como reflejos instrumentales

---

<sup>6</sup> Traducción propia. El texto original es: “renders its account of institutional creation incomplete and logically unsound and leaves it without a plausible account of the investments that states have made in such international institutions”.

de los intereses como señala el realismo (Figueroa 2010, 72). En segunda instancia, partiendo de una ruptura epistemológica con las teorías positivistas que señalan a la estructura como determinante de la agencia, los constructivistas parten de resaltar una constitución mutua. En el estudio de las RRII ello implica que la anarquía no determina todas las actuaciones del Estado, sino que es el proceso tras de ella lo que replica la autoayuda (Wendt 1992, 5).

Finalmente, un aporte fundamental: los únicos actores no son los Estados. Las OI pueden verse influidas de manera permanente por ONG, burocracias, comunidades epistémicas, entre otras. De allí que los constructivistas, en síntesis “subrayan el doble papel de las organizaciones internacionales en reflejar los valores y normas para los cuales fueron creadas, y la influencia de esos valores y normas al interior de los Estados miembros [por ende] los organismos internacionales tienen una importancia capital” (Figueroa 2010, 73).

El caso de investigación puede ser abordado desde esta teoría en tres sentidos. Uno, en el cual, Colombia comparte con la OCDE una serie de identidades, valores y normas, que lejos de explicarse sólo en intereses instrumentales implica una fuerte coincidencia en el modelo social, político y, muy especialmente, el económico (Webb 2007). El segundo, a la dualidad constituyente entre agencia y estructura, dónde, si bien Colombia estará condicionada en importantes segmentos de sus políticas para adaptarse a la OCDE, este Estado puede generar cambios en la OI a través de su agencia, en temas en los que esté fortalecido. Parafraseando la teoría clásica del comercio de Ricardo, se trata de las ventajas comparativas en política. Máxime, teniendo en cuenta que para los constructivistas la reciprocidad demarca nuevas formas de relaciones intersubjetivas llevando a transformar relaciones asimétricas, donde se puede pasar de la competitividad a la cooperación (Pauselli 2013, 87). El tercer abordaje, tiene que ver con analizar el rol que desempeñan actores no estatales. Por ejemplo, en el decidido respaldo que dieron el Consejo Empresarial de Colombia-EE. UU., la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia y la Cámara de Comercio de Estados Unidos al proceso de ingreso de Colombia a la OCDE (ANDI 2018).

No obstante, una de las limitaciones que presenta el constructivismo al analizar este tema es que obvia el poder, como en el caso del neoliberalismo. Las identidades de todo un Estado pueden ser determinadas por la estructura económica o por otros Estados más fuertes. Ello implica que las OI no son actores neutrales, plataformas espontáneas de cooperación o escenarios de convergencia identitaria y normativa, son también escenarios complejos que

articulan los intereses comunes de la clase capitalista mundial, al interior de la asimetría centro-periferia. La OCDE, que no es una institución financiera, desempeña un rol diferente que puede ser sustentando en la tesis de Mora (2015): las “buenas prácticas” son en realidad políticas neoliberales. No se puede olvidar que las OI surgidas de Bretton Woods han sufrido múltiples cambios (Stiglitz 2002), que demuestran que no hubo paso de la competencia a la cooperación, por el contrario, los países del centro aumentaron sus ventajas en el orden mundial (entrevista 01, diciembre 2018). Tanto el BM como el FMI fueron dejando sus labores de reconstructores de Europa, a medida que se consolidaba la hegemonía norteamericana, y lograron abrir nuevos espacios al modelo capitalista de desarrollo, imponiendo políticas homogéneas en su beneficio. En el caso de la OCDE, la adhesión de Colombia, lejos de significar un proceso meritocrático basado exclusivamente en la incorporación del país en los clubes de las potencias, que permita trascender de la competencia a la cooperación (Pauselli 2013, 87), se trata de un proceso de profundización de la subordinación de la agenda pública nacional con el proyecto neoliberal global.

### **3.4. Marxismo: clases sociales, estructuras históricas e instrumentos técnico-políticos**

La última perspectiva, señalada por Rittberger y Bernhard, es la que concibe a las OI como *instrumentos*. Específicamente, como herramienta que utilizan las superpotencias y la clase capitalista global para lograr sus objetivos, sin lugar a duda, este enfoque se acerca al marxismo (Karns y Mingst 2004, 52-62). Implica que las OI no son imparciales ni estáticas, sino que tienen un papel central en la construcción de hegemonía y consenso, para reducir el uso de la fuerza. Por lo cual, funcionan “como el proceso a través del cual se desarrollan las instituciones de la hegemonía y su ideología” (Cox 2016, 149).

Desde la economía-política esta teoría señala que las condiciones materiales de existencia, es decir, la estructura económica es el determinante de última instancia, no el único, de la superestructura política, jurídica, social, etc. (Marx y Engels 1974). Es el sistema productivo capitalista el que genera las divisiones sociales en clases en la estructura económica, generando reflejos, por ejemplo, institucionales que establecen, regulan y preservan el modo de producción (Balaam 2013, 10). En consecuencia, esta perspectiva se caracteriza por comprender las RRII desde: (i) llevar el antagonismo de clases a escala global; (ii) rechazar el Estatocentrismo, al considerarlo como un anacronismo ridículo (Castells 1977, 98-99); y, (iii) ubicarse en medio de las relaciones de producción para entrever los conflictos, tanto a nivel interno como externo, pues allí se demarcan relaciones verticales y no horizontales, lo cual

llevó a Hilferding, Luxemburgo y Lenin a plantear el imperialismo (Parpart y Veltmeyer 2011, 45). Estas ideas primigenias van a ser profundizadas por Cox en las RRII quién las incorpora en su método de “*estructuras históricas*”, las cuales, concibe como totalidades limitadas en el sentido de lo histórico-concreto. Bajo esta mirada, los marcos de acción de todos los actores de las RRII se caracterizan por la compleja relación entre las capacidades materiales como reflejo del sistema de producción, las ideas como pensamientos intersubjetivos (hábitos, expectativas y discursos de poder) y como imágenes colectivas (intersubjetividades en contradicción) y las instituciones como mecanismo para perpetuar un orden, basado en unas relaciones de poder concretas, que amalgama las ideas y las capacidades materiales (Cox 1993, 141-144).

En coincidencia con lo anterior, las OI tienen un papel claro dentro del sistema capitalista. Son elementos centrales en la construcción de un orden mundial concreto mediante el establecimiento de pensamientos intersubjetivos dominantes que, de manera específica, se pueden identificar en una serie de normas, leyes, instituciones, recomendaciones o discursos. Significa que la construcción del orden mundial pasa por edificar imágenes colectivas y pensamientos intersubjetivos, que se constituye y reproduce a través de normas (o recomendaciones como en el caso de la OCDE) de comportamiento global para los Estados. Foucault llama dispositivo a la red que se puede establecer entre “un conjunto decididamente heterogéneo, que comprende discursos, instituciones, leyes [...], medidas administrativas, enunciados científicos, proposiciones filosóficas, morales, filantrópicas, etc.” (Rubio 1978, 171). Es decir que las OI son dispositivos al articular esta gama de elementos que aparecen como heterogéneos. El conjunto de lo anterior permite afirmar que el modelo capitalista reproduce su visión del mundo mediante normas emitidas por las OI, toda vez que:

La hegemonía mundial se expresa con normas universales, instituciones y mecanismos que establecen reglas generales de comportamiento para los estados y para aquellas fuerzas de la sociedad civil que actúan más allá de las fronteras nacionales (reglas que sostienen el modelo de producción dominante) (Cox 2016, 149).

Teniendo en cuenta los objetivos de esta investigación, esta teoría es la que mejor se adapta para la explicación del argumento central. Las OI son dispositivos que reproducen el sistema económico capitalista y sus asimetrías, sobre la base de un orden mundial que cuenta con unas capacidades materiales (prioridad realista) y unas ideas (prioridad constructivista), que son

articuladas a través de organizaciones e instituciones (prioridad neoliberal) que, a su vez, construyen normas universales de comportamiento. Específicamente, el sistema capitalista produce OI como la OCDE, con el objetivo de reproducir y perpetuar el orden mundial, utilizando ideas concretas que van desde, por ejemplo, el desarrollo económico neoclásico, pasando por la equidad, hasta llegar al cuidado del medio ambiente. Estos pensamientos intersubjetivos son construidos, instaurados y reproducidos mediante normas, hábitos, expectativas y discursos que son producidos por los actores que utilizan las OI como instrumentos. Las recomendaciones de la OCDE tienen incrustadas las asimetrías pues, por ejemplo, EE. UU., Europa o Japón acuerdan e imponen dentro de este club condicionalidades que los países de la periferia deben cumplir para poder ingresar, como ocurre con Colombia.

Lo anterior sugiere dos cosas. En primer lugar, que lejos de tratarse de una organización imparcial, la OCDE tiene un rol fundamental dentro del orden mundial: explicitar la diferencia entre los países ricos y los pobres. Es decir, quienes no cumplan con las normas construidas continuarán en la periferia, mientras que los países que quieran desarrollarse deben auto obligarse a seguir parámetros que los llevará a ser parte del centro. Esto no sólo explicita la división centro-periferia, sino que la hace legítima, al señalar que es culpa de los países pobres no querer salir de esa condición, obviando asimetrías estructurales. En segundo lugar, que la OCDE representa un gran desafío en el análisis en tanto, a diferencia del Banco Mundial o el Fondo Monetario Internacional las obligaciones no son tan explícitas, sino que se muestran como auto condiciones que asumen los Estados para pertenecer al “club de los países ricos”. Parafraseando a Laclau y Mouffe (1985): sí la hegemonía existe y se requiere, es porque al funcionamiento del capitalismo le falta algo, algún elemento de su estructura no termina de acomodarse. Esto nos llevará al siguiente tema de análisis, pues la hegemonía desempeña el papel complementario con esta dinámica de las OI como instrumentos.

#### **4. Sobre el concepto de hegemonía en las RRII**

La relación existente entre las OI y los Estados vista desde teorías derivadas del idealismo permiten una importante conclusión: el poder es relativizado. Por diferentes caminos el realismo señala que hay otras prioridades en las agendas de los Estados, mientras el neoliberalismo oculta las asimetrías en las “preferencias comunes” y los constructivistas insisten en identidades y valores comunes. Para solventar esta relativa ausencia del poder, algunas teorías intentan articular la idea de la hegemonía para suplir ese vacío analítico. A continuación, en la Tabla 1.4, se profundizan las concepciones de hegemonía que desarrollan

las teorías del mainstream. Primero se revisa su lectura desde las RRII, para posteriormente sintetizar su concepción sobre la hegemonía, señalando elementos centrales, para articular el análisis en el caso, para cerrar demostrando sus dificultades al abordar el caso de estudio. Ulteriormente, la Tabla 1.5, sintetiza los mismos elementos desde el marxismo, señalando su pertinencia para el caso de estudio y definir que teoría específica se utilizará. Para cerrar, y teniendo en cuenta la relativización del poder de otras teorías, el siguiente apartado incorpora la concepción del poder que utilizará la presente investigación.

**Tabla 1.4. Formas de comprensión de la hegemonía desde las teorías del paradigma objetivo del conocimiento científico en RRII**

|                               | <i>Realista (balance de poder)</i>  | <i>Realista (Teoría de Estabilidad Hegemónica)</i>  | <i>Neoliberal (Teoría de Estabilidad Hegemónica)</i>   |
|-------------------------------|---|---|--|
| <i>Lectura desde las RRII</i> | Estado de naturaleza: anarquía con Estados racionales y autoayuda (Carr 1946). Desequilibrio mundial de poder, con Estados hegemones que dominan (Gilpin 1981). Se requiere balance de poder (Morgenthau 1987). |   | Liberalismo clásico: instituciones, comercio y democracia (Kant 1795). Liberalismo global requiere un estabilizador con más legitimidad en el consenso (Keohane y Nye, 1988).                              |
| <i>Tipo de hegemonía</i>      | Defensiva: balance de poder (Waltz 2001). Cantidad apropiada de poder Morgenthau 1987).   | Ofensiva: la manera de sobrevivir es ser poderoso (Mearsheimer 2011). Se mantiene con: bienes y normas. | Mixta “poder inteligente”: poder duro (armado y económico) + poder blando (instituciones) (Nye 2004). Keohane: hegemonía benigna (1984). La hegemonía se traduce en apertura comercial (Krasner 2000, 24). |
| <i>Elementos centrales</i>    | 1) Balance bipolar: más estabilidad.<br>2) Más que hegemonía, balance (Velázquez 2014).   | 1) Poder absoluto. 2) Dominación del sistema y 3) Hegemonía “desde afuera”.                             | 1) El poder duro son las condiciones para desplegar la EH.<br>2) Cuesta mucho, se requieren regímenes (Kindleberger 1986).<br>3) Normas y reglas (Krasner 1982).   |
| <i>Análisis del caso</i>      | 1) Balance de poder regional con el hegemon EE. UU. ¿Colombia como hegemon regional?<br>2) Aceptación de normas de la OCDE para proveer bienes.   |   | 1) Coincidencia en el modelo liberal de desarrollo.<br>2) Regímenes: normas producidas e incorporadas.   |
| <i>Problemas para el caso</i> | 1) No es hegemon regional.<br>2) El realismo no se ocupa de países pequeños.  |   | 1) Es ideológico, no explicativo.<br>2) Pierde el análisis del capitalismo y prioriza los beneficios.  |

Fuente: propia por autor, 2018.

**Tabla 1.5. Formas de comprensión de la hegemonía desde una teoría del paradigma subjetivo del conocimiento científico**

|                               | <i>Marxismo</i>   |
|-------------------------------|---|
| <i>Lectura desde las RRII</i> | Expansión de la burguesía por el mundo con imperialismo en tres grandes fases históricas (Marx 1985; Luxemburgo 2001 y Harvey 2004). Acumulación originaria sistemática según Arendt (Harvey 2004).                     |
| <i>Tipo de hegemonía</i>      | <i>Teoría de hegemonía en RRII:</i> la clase dominante presenta sus intereses como universales. El orden mundial “necesario” es en realidad el orden que garantiza sus intereses de clase y sus privilegios (Cox 2016). |

|  |   |
|--|---|
| <i>Elementos centrales de la hegemonía</i> | 1) OI dispositivo central: desarrolla instituciones e ideología de la hegemonía (Cox 2016). En especial la OCDE presenta sus “buenas prácticas” como necesarias y técnicas.<br>2) Las OI dan legitimidad al orden mundial (Linklater 2005);<br>3) Papel central de las OI: crean y expanden reglas; son producto del orden mundial; legitiman el orden; <b>incorporan élites periféricas</b> (Cox 2016).  |
| <i>Caso de estudio</i>                     | 1) Las OI tienen un papel técnico-político (Hidalgo 2018). La OCDE no sólo desde el ingreso de Colombia, sino desde hace 20 años, reproduciendo el orden y sus asimetrías.<br>2) Colombia asume las orientaciones por el proyecto global de clase, aunque afecte a la población: la desigualdad como tema reiterativo en la literatura marxista (Tortosa 2009; Harvey 2014 y Piketty 2014). Con la OCDE hay un salto cualitativo relevante, en la membresía no hay condición, sino determinación de las políticas domésticas.<br>3) <b>De esta OI emanan una serie de normas que Colombia acoge en la lógica de incorporación de élites de la periferia (no sólo del Estado, sino de fuerzas sociales), al proyecto hegemónico global liderado por el centro.</b> |

Fuente: propia por autor, 2018.

#### 4.1. La hegemonía neorrealista: balance de poder y tensión defensiva-ofensiva

El argumento central de esta teoría es que vivimos en un estado de naturaleza hobbesiano a escala planetaria. En consecuencia, el principio ordenador del sistema es la anarquía trayendo falta de armonía, producto de la ausencia de un gobierno central que provea orden. Los Estados con mayores capacidades o hegemones, dominan las estructuras y controlan la conducta de otros. El único camino que le queda a los Estados, que actúan de manera racional, es la autoayuda en el marco de una competencia permanente por aumentar el poder (Carr 1946, 112). Estas premisas recogen la posición general del neorrealismo o realismo estructural, sobre la base de las premisas que comparte con el realismo clásico de Carr. No obstante, son dos las líneas de comprensión de la hegemonía desde este enfoque teórico.

Por una parte, se encuentra el neorrealismo defensivo de Waltz, cuya preocupación central es la supervivencia de los Estados, por lo cual, opta no propiamente por hegemonía, sino por una cantidad adecuada de poder para garantizar un balance global. En coherencia con el realismo, el objetivo central está en la consecución de poder ya que ningún Estado puede permitirse ceder ante otros actores, idea que estructura su argumento central: el balance de poder, aludiendo a Morgenthau (1987, 221-241; Velázquez y González 2014, 217). En síntesis, no es la hegemonía, sino el balance de poder el mecanismo que cumple las veces de ordenador en el sistema internacional, que requiere una decisión racional de los Estados por apaciguar el apetito por el poder, pero sin dejar a ningún Estado concentrarlo todo (Waltz 2001, 207-208).

Para Waltz un sistema “aceptable”, y que se adapta a dichas dinámicas, es la bipolaridad, seguida de la multipolaridad (Waltz 1988, 202). Esto se debe a qué entre menos actores

dominantes, que poseen capacidades similares de poder, se disminuye la incertidumbre y, en consecuencia, la posibilidad de conflictos aportando a una mayor paz y estabilidad (Waltz 1988, 202). La multipolaridad, implica mayores tensiones y posible alineamiento de aliados potenciando errores de cálculo que deriven en más conflictos, producto del aumento de enemigos y de la incertidumbre. Por ende, más que hegemonía, se requiere supervivencia y para garantizarla se necesita adquirir poder, entendido como medio de protección, que no debe ser acumulado de manera extraordinaria. Si el objetivo central es la protección, la maximización ingente de poder es contraproducente pues puede desafiar a otros actores y generar posibles confrontaciones. La conclusión al respecto es que la hegemonía como proyecto de Estado no es el mejor camino pues puede tener un efecto contrario al objetivo de la autoprotección en tanto el poder es un medio, no un fin en sí mismo. En síntesis:

El equilibrio de poder es un concepto básico desde [el] Realismo. Con este mecanismo, los actores buscan evitar la presencia de un poder hegemónico en el sistema internacional. El principal objetivo es que haya un poder similar entre los Estados (para evitar el conflicto). Si uno de estos actores busca incrementar su poder, los otros tratarán de evitarlo para no romper con el equilibrio del poder. La existencia de un desequilibrio del poder crea tentaciones a otros para cambiar el statu quo, lo que normalmente llevaría a un conflicto en donde uno de los mecanismos sería el uso de la fuerza (Velázquez y González 2014, 217-218).

Por otra parte, se encuentra el neorrealismo ofensivo que cuenta con dos grandes exponentes. El primero es Mearsheimer, quien plantea que el objetivo último de todo Estado es ser hegemón, para garantizar su supervivencia y tranquilidad. Sus conclusiones hobbesianas ratifican que la guerra es permanente, pues la razón de los Estados es la maximización ilimitada del poder, es decir, la mejor manera de sobrevivir es ser poderoso. Trayendo como consecuencia una competencia infinita, ya no por el balance de poder, sino por la obtención de hegemonías por parte de diferentes unidades (Mearsheimer 2011, 19). El concepto de hegemonía de este autor tiene tres particularidades, a saber: (i) un hegemón es muy poderoso, domina al resto y nadie se le puede enfrentar; (ii) se hegemón significa dominación del sistema; y, (iii) los hegemones globales no han existido y la mejor forma de hegemonía es que los grandes poderes impulsen hegemonías regionales para controlar posibles rivales.

El segundo es Gilpin, quien comparte las premisas de Mearsheimer sobre el papel de la guerra como determinante en las RRII y la hegemonía como un objetivo central de los Estados

(Kathon 2016). Su concepto de la hegemonía da un giro con respecto a lo dicho hasta ahora, pues no se concentra en cómo se consigue, sino en cómo se reproduce y fortalece (Gilpin 1987, 6-13). Su Teoría de la Estabilidad Hegemónica plantea una serie de elementos de primer orden para comprender su posición. La condición de hegemón proviene de las guerras, se mantiene a través de garantías que se dan a los subordinados y se legitima a través de normas que soportan el sistema. En palabras de Gilpin (1981, 34), el hegemón se legitima por:

1) la condición de ganador de la potencia líder en la última guerra hegemónica, sustentada en su capacidad material de imponer dicho orden, 2) la aceptación de los demás Estados de las nuevas condiciones sobre la base de la estabilidad que provee el hegemón al sistema económico y la seguridad internacional como bienes públicos y, 3) la posición del dominio del hegemón se respalda en la promulgación de una serie de valores y principios que orientan la conducta de los demás Estados [...] y que soportan la estabilidad del sistema.

Sin lugar a duda, utilizar de manera ecléctica las aproximaciones realistas para analizar la adhesión de Colombia a la OCDE sería un gran ejercicio. Partiendo del planteamiento de Mearsheimer sobre la permanente maximización de poder, el objetivo de Colombia podría leerse como ser un hegemón regional de Latinoamérica en complemento de la hegemonía de EE. UU. con quien comparte una lealtad política histórica. Sumado a los planteamientos de Waltz implicaría la búsqueda de un balance de poder para la región, que utiliza una OI para lograr arreglos institucionales globales, no sólo escenarios militares como la OTAN. Cerrando con el planteamiento de Gilpin para entender como Colombia acepta las normas y principios de la OCDE, pues el hegemón Estados Unidos le provee una serie de bienes que mejoran sus ganancias relativas frente a Estados más pequeños. No obstante, hay un vacío de perogrullo en este acercamiento: el realismo se concentra en analizar grandes poderes. En la lectura del caso se puede entender a Colombia como posible hegemón regional, para lo cual le falta mucho y no aplica, o como simplemente un poder pequeño o intermedio, de lo cual, el realismo poco se ocupa. En consecuencia, esta teoría es poco práctica para este estudio.

#### **4.2. Estabilidad Hegemónica neoliberal: capitalismo y poder blando**

El proyecto liberal es el sustento de la teoría neoliberal, pero no sólo en materia económica, sino política y social. Su acervo son los debates clásicos propuestos por Kant (1795), en torno a la triada que garantizará la paz perpetua: instituciones, comercio y democracia. Esto significa que la cooperación es posible, pero no inmediata, sobre la base de la cada vez mayor

interdependencia entre Estados (Keohane y Nye 1988). Lo anterior, no desafía la lógica realista de competencia por poder y la racionalidad de los Estados, empero, da una respuesta diferente a la actitud que asumen los actores del sistema ante la anarquía (Keohane 1984, 7).

En este marco es que extienden la Teoría de la Estabilidad Hegemónica realista con una crítica. Los neoliberales comparten que la hegemonía está compuesta por un fuerte componente material, que se subdivide en capacidades económicas y poder, en consecuencia, el rol del comercio y la democracia es fortalecer esos dos elementos a los que denominan “poder duro”. No obstante, critican que no se incorporen elementos intangibles como la voluntad, las instituciones, las normas o la intensidad de la motivación, a lo que denominan como “poder blando” (Keohane 1984, 20-21). Más concretamente: “el poder blando es la capacidad de asegurar esos resultados a través de la atracción en lugar de la coerción. Es la capacidad de dar forma a lo que otros quieren” (Nye 2003, 74). Esta idea es fundamental para comprender el entramado teórico de la hegemonía neoliberal.

El poder duro se requiere y es relevante, por ende, el modelo de desarrollo liberal tiene el objetivo de lograr el progreso de la economía que después permita desplegar las capacidades del hegemon brindado a sus aliados bienes (seguridad, tecnología, capital, etc.), en sintonía con Gilpin (1987) y Keohane (1984). La economía liberal es la base económica que sustenta este proyecto global que, en consecuencia, con la economía política de esta escuela, se basa en la apertura comercial configurando una hegemonía asimétrica, aperturista, con fortaleza política y económica, y con menor inestabilidad social (Krasner 2000, 24-27). Sin embargo, se requiere un estabilizador que garantice su hegemonía de manera legítima a través de más consenso que fuerza, por lo cual, la ideología y los intereses se decantan en reglas comunes. El despliegue permanente de la fuerza es una labor demasiado costosa y no siempre garantiza la victoria, ergo, se requieren los componentes del poder blando (Kindleberger 1986, 8). Indudablemente esta discusión lleva a la cuestión de los regímenes internacionales, en tanto, son la forma en que el hegemon garantiza su dominación.

Para Keohane, los regímenes se comprenden como “interdictos en varios niveles de generalidad, que van desde principios y normas hasta reglas y procedimientos de toma de decisiones muy específicos” (1984, 64). No obstante, la definición más ampliamente acuñada y aceptada es de Krasner: “conjuntos de principios implícitos o explícitos, normas, reglas y procedimientos de toma de decisiones en torno al cual las expectativas de los actores

convergen en un área determinada de las relaciones internacionales" (1982, 186). Al profundizar las dos definiciones, se puede señalar que el régimen es el proveedor de consensos impuesto por el hegemón, lo cual, se parece en demasía a la concepción marxista de hegemonía que se desarrollará más adelante. Desde el neoliberalismo, no existe entonces la imposición arbitraria, sino el reconocimiento de intereses comunes que orienta el comportamiento de los actores a la cooperación autoimponiendo unos límites de actuación para potenciar los beneficios. Para el neoliberalismo, los hegemones no sólo demuestran su poder armado, sino que convencen a otros Estados a través del poder blando a hacer cosas, así no las quieran. En síntesis, la mezcla de poder duro y blando configura el poder inteligente según Nye (2004), cuya aplicación configura una hegemonía "benigna": "el liderazgo hegemónico puede ayudar a crear un patrón de orden. La cooperación no es antitética a la hegemonía; por el contrario, la hegemonía depende de un cierto tipo de cooperación asimétrica, que los hegemones exitosos apoyan y mantienen" (Keohane 1984, 49).

En este sentido, el neoliberalismo presenta importantes herramientas para el caso de estudio. En particular, por dos razones. La primera, es que la concepción de desarrollo que tienen los gobiernos de Colombia coincide ampliamente con la de la OCDE, centrada en el modelo neoliberal global. La segunda es que, al incorporar la lógica del poder blando, y más específicamente los regímenes internacionales, puede dar herramientas de primer orden para explicar cómo Colombia se auto obliga a cumplir con diversos requerimientos de la OCDE, prescindiendo de la idea de condicionamientos y determinación de la política pública doméstica. Pero, el neoliberalismo impide una profundización crítica de la cuestión, en tanto desempeñaría un rol más justificativo que explicativo de las relaciones de poder inmersas en el caso de estudio. Es decir, el neoliberalismo ayudaría a explicar qué consecuencias trae la alineación de Colombia con esta OI en un tono benigno, ideológico, simple e irreflexivo, además, perdería de vista las contradicciones y las asimetrías producto del capitalismo.

#### **4.3. Hegemonía crítica: de la relativización del poder a su comprensión compleja**

Antes de pasar a la tercera forma de análisis de la hegemonía en las RRII, es preciso señalar que las teorías dominantes tienen una concepción simplista del poder, el elemento central que configura la hegemonía. En el apartado anterior, al analizar la relación entre Estados y OI, una conclusión importante es que las teorías dominantes relativizan el poder en esta interacción. El realismo señala que las OI no son relevantes pues los Estados priorizan temas que aumenten sus capacidades reales, como la economía y la seguridad. En consecuencia, las

relaciones de fuerza con respecto al poder deben buscarse en otras dinámicas pues las OI no cambian sustancialmente el comportamiento de los Estados. Por su parte, el neoliberalismo señala que las OI son una forma de mitigar los efectos de la anarquía (Axelrod y Keohane 1985, 232), pues permiten priorizar ganancias absolutas, aminorar la posibilidad de defección a través de acuerdos y obtener información fiable y permanente. Por ende, las OI ejercen un poder relativo sobre los Estados pues éstos se vinculan de manera voluntaria, ergo, las modificaciones de su comportamiento son autoimpuestas, sin obligación alguna.

Esta relativización del poder intenta ser solventada a través de la incorporación de la categoría hegemonía, sin embargo, se encuentra con tres serios problemas en el análisis. En primer lugar, al sustentarse en el paradigma objetivo del conocimiento científico, separa los elementos que componen la realidad. En consecuencia, ve por una parte la actuación de las OI y por otro lado el poder que ejercen los Estados hegemónicos. En segundo lugar, los autores hasta ahora analizados parecieran incorporar el poder de manera simple. El neorrealismo defensivo de Waltz se centra en la tradición de Morgenthau para decir que el poder es una disputa por su balance, por no permitir que ningún actor concentre todas las armas y el dinero. La otra cara de la moneda es el neorrealismo ofensivo que lleva al extremo la idea de Hobbes sobre el Estado de naturaleza, concluyendo con una concepción vulgar del poder en la cual el objetivo es ser más fuerte para oprimir al otro: el ethos de los Estados es la hegemonía.

El neoliberalismo intenta subsanar este elemento al señalar la relevancia del poder blando y la incorporación de nuevos actores en la escena internacional. Empero, sigue concentrado en grandes poderes, dejando de lado la estructura económica imperante y dinámicas de poder ocultas. En tercera instancia, parten de una ontología Estatocéntrica dentro de la cual los Estados copan la agenda internacional. Sabido es que el realismo no esconde esta cuestión, es decir, acepta y reafirma que son los Estados los decisores reales en el sistema internacional (Deacon, Hulse y Stubbs 1997). El neoliberalismo, si bien insiste en que no hay jerarquía en los temas internacionales, deslindando con la idea realista de alta y baja política, su comprensión de las RRII no deja de centrarse en los Estados (Keohane y Nye 1988, 36). Es decir, en el marco de la interdependencia pueden existir canales múltiples como las multinacionales o la sociedad civil, empero, los decisores siguen siendo los Estados.

Una hipótesis rival proviene de las investigaciones hechas por teorías críticas de las RRII que incorporan el poder como un elemento central o *a priori* de análisis, en tanto, las teorías

dominantes lo comprenden como factor *a posteriori* (Devetak 2005, 141). Concretamente, resaltan tres teorías importantes para comprender las complejas formas de constitución y ejercicio del poder como base para la hegemonía. La primera teoría proviene de un referente de la EPI: Karl Polanyi. Para este autor, la separación de la economía de todas las otras esferas sociales era un artificio, para lo cual, señala la categoría *arraigo*, que “expresa la idea de que la economía no es autónoma, como debe serlo en la teoría económica, sino que está subordinada a la política, la religión y las relaciones sociales” (Polanyi 2001, 28-29). El intento de control casi autárquico de todo desde la lógica de la economía de mercado genera una permanente disputa entre el movimiento de *laissez-faire* hacia la expansión del alcance del mercado y el contra-movimiento protector que surge de la resistencia del desarraigo de la economía: el icónico doble movimiento (Polanyi 2001, 31-34). Esta idea va a ser fundamental en las escuelas críticas de la EPI pues señala un camino central para comprender las lógicas de poder del régimen global. Los ciclos históricos están determinados por el doble movimiento en la disputa por construir/impedir el arraigo, por lo cual, el poder se puede comprender como una compleja interacción entre lo económico y lo político-social. Cualquier tipo de hegemonía que surja se sustentará en esta complicada dinámica.

La segunda autora es Susan Strange. Desafiando la relativización del poder o su incorporación simplista en las RRII, concentra sus estudios en la comprensión de las estructuras de poder que son disputadas y distribuidas entre los actores (diferencias sintetizadas en la Tabla 1.6). Así, aporta una definición de lo que considera poder estructural: “es el poder de decidir cómo se deben hacer las cosas, el poder para moldear marcos dentro de los cuales los Estados se relacionan unos y otros, relacionarse con la gente o relacionarse con las empresas corporativas” (Strange 1996, 212). En Strange hay un claro desafío a la lógica clásica de acumulación de poder pues más que su consecución, se necesita garantizar su permanencia llevando a los diferentes actores a generar estructuras que les permitan sostener y reproducir el poder. Pero, da un paso más al señalar que el poder se presenta de manera difusa y diseminada en cuatro grandes estructuras, a saber: (i) la del conocimiento, (ii) la financiera, (iii) la de seguridad y, (iv) la de producción (Strange 1989, 161-176). La conclusión al respecto puede ser similar a la de Polanyi: cualquier tipo de hegemonía se tiene que basar en el control, o por lo menos en la pretensión de control, sobre estas cuatro estructuras primarias de poder en las RRII.

**Tabla 1.6. Formas del poder en RRII desde la disputa de Strange con el mainstream**

|                                  | <i>Entendimiento del poder</i>                                   | <i>Fuentes de poder</i>   | <i>Formas de uso de poder</i>                           | <i>Actores</i>  | <i>Amenazas</i>  |
|----------------------------------|--|---|---|---|--|
| <i>Realismo</i>                  | Acumulación de capacidades y recursos tangibles                  | Ejército, fuerza aérea, fuerza terrestre, economía  | Coerción, amenaza, recompensas                          | Estados-nación, Estados   | Otros Estados-nación, grupos rebeldes  |
| <i>Estructuralismo (Strange)</i> | Poder de decidir cómo se hacen las cosas y para moldear marcos   | Control sobre cuatro estructuras primarias (conocimiento, financiera, seguridad y producción) | Control de las estructuras y de las reglas del juego    | Múltiples actores tanto académicos, como económicos y militares | Actores que desafíen el <i>status quo</i>  |
| <i>Poder suave</i>               | Capacidad de definir agenda, actores tomados en cuenta y valores | Valores, cultura, opinión pública   | Definición de agenda, persuasión, atracción             | Estados, diplomáticos, opinión pública, líderes                 | Una amplia gama de actores (incluyendo estadistas del propio Estado-nación).                   |
| <i>Poder inteligente</i>         | Combinación del uso del poder duro y suave                       | Combinación de fuentes del poder suave y duro   | Ejercicio contextual del poder, inteligencia contextual | Estados-nación, diplomáticos, opinión pública, líderes          | Actores diversos sin inteligencia contextual, incluyendo a los hombres de Estado tradicionales |

Fuente: Añorve (2016, 54).

Finalmente, un aporte relevante proviene de Barnett y Duvall (2005). Estos autores señalan que el poder no sólo es inseparable del estudio de las RRII, sino que es múltiple, diverso y omnipresente. Empero, hallar su procedencia y sus manifestaciones no es una labor simple. Los autores realizan un aporte para superar dicho problema de incompreensión, a través de una taxonomía que se sintetiza en la Tabla 1.7. El poder se puede desenvolver de diversas formas, con relación a su carácter directo o difuso y dependiendo de las interacciones entre actores y las relaciones sociales establecidas entre éstos. Así, sucintamente, las formas de ejercer el poder son cuatro: (i) el obligatorio y es el más sencillo de identificar, pues un actor ejerce control directo sobre otro; (ii) el institucional, que es un poder de control de actores sobre personas socialmente distantes; (iii) el poder estructural, el cual, desarrolla una constitución directa y mutua de las capacidades de los actores; y, (iv) el poder productivo, cuyo eje es la elaboración de sujetos a través de relaciones sociales difusas (discursos, ciencia, etc.).

**Tabla 1.7. Una taxonomía del poder**

|                                      | <i>Especificidad relacional</i>             |                |               |
|--------------------------------------|---|----------------|---------------|
| <i>El poder funciona a través de</i> | <i>Interrelación/formas</i>                 | <i>Directo</i> | <i>Difuso</i> |
|                                      | <i>Interacciones de actores específicos</i> | Obligatorio    | Institucional |
|                                      | <i>Relaciones sociales de constitución</i>  | Estructural    | Productivo    |

Fuente: Barnett (2005, 48).

La lógica de comprensión de poder que se utilizará en la investigación será la de Barnett y Duvall. Esta permite articular el argumento en el caso de estudio, pues la OCDE aplica sobre Colombia una compleja combinación de poder obligatorio, institucional y estructural, que tiene por objeto reproducir el sistema capitalista y sus asimetrías. Esta perspectiva, aunque compleja, permita un certero análisis sobre el caso. La OCDE ejerce poder obligatorio, pues despliega un control directo sobre el Estado colombiano: le da orientaciones específicas de política para permitirle ingresar a este club de países. El caso se hace más complejo cuando se suma el poder institucional al análisis, pues el poder obligatorio se difumina. La OCDE hace recomendaciones a Colombia para que mantenga su papel como proveedor de materias primas, a través de su política educativa, un proceso que puede tardar décadas. Empero, esta dinámica se profundiza adecuadamente en el siguiente capítulo, por ahora, sólo se esboza.

#### **4.4. El enfoque marxista: normas, cooptación periférica e intereses universales**

Las RRII son un campo de disputa de las clases sociales tanto o más que los propios Estados. Esta es una idea primigenia que emana del propio Marx, tanto en el terreno político como en el teórico. La expansión del capitalismo por el mundo implica amplificar su capacidad de reproducción, en el siglo XIX a través del colonialismo (Marx y Engels 1985) y en el XX con el imperialismo (Luxemburgo 2001; Lenin 1990). Esta dinámica variaría a partir del final de la Segunda Guerra Mundial, con el nuevo imperialismo o acumulación por desposesión según Harvey (2004). En cada uno de estos procesos está la idea implícita de países imperialistas que atacan de manera premeditada y sistemática a otros para ser dominantes, parafraseando a Arendt, se trataba de repetir una y otra vez la acumulación originaria planteada por Marx, “so pena de que el motor de la acumulación súbitamente se detuviera” (Harvey 2004, 115).

Gramsci dará un complemento fundamental a esta idea. En primer lugar, una pregunta clave para este autor es ¿cómo aceptan los dominados la dominación? De allí surgirá su idea de la hegemonía, entendida como el proceso mediante el cual “la clase dominante establece un liderazgo moral, político e intelectual sobre sectores subordinados, haciendo que sus intereses sean los intereses de la sociedad” (Gramsci 2001, 19). Significa que los países del centro utilizan dos tipos de control para intervenir a las periferias: la coerción a través de la fuerza (dominación) y el consenso condensado en un orden mundial que representa los intereses de la clase dominante como proyectos universales y necesarios (hegemonía). Esta idea estará presente tempranamente en Gramsci (1998), sin embargo, será Cox quién realice un desplazamiento y conjugue la teoría de la hegemonía en el plano de las RRII.

Si bien es cierto, su definición es compleja, deja entrever al menos tres elementos, a saber: (i) la construcción de un orden mundial dominante que vincula centro y periferias a través del capitalismo, convirtiendo la hegemonía en una estructura social, política y económica; (ii) una compleja interrelación social y política que vincula globalmente a las clases dominantes, no sólo a Estados; y, (iii) lo más importante para esta investigación, construye reglas y normas que reproducen el modo de producción, convirtiendo sus intereses en el sentido común social, poniendo límites de comportamiento a los actores. Más detalladamente, Cox lo señala como:

La hegemonía a nivel internacional no es [...] simplemente un orden entre estados. Es un orden dentro de una economía mundial con un modelo de producción dominante que penetra en todos los estados y los vincula [...] Es también un complejo de relaciones sociales internacionales que conectan las clases sociales de los diferentes países. La hegemonía mundial se puede definir como una estructura social y una estructura política; y no puede ser solamente una de estas cosas sino ambas (2016, 149).

Sin embargo, hay un elemento adicional que además constituye una justificación central para utilizar esta teoría en la presente investigación. Para Cox las OI son el mecanismo central, en las relaciones internacionales, que desarrolla las instituciones y la ideología de la hegemonía. Son instrumentos que dan legitimidad al actual estado de cosas, es decir, al sistema capitalista y sus asimetrías, en tanto:

A nivel internacional, las instituciones multilaterales desempeñan un papel vital en la consolidación de la hegemonía [...] y aseguran la continuidad de un proyecto particular mediante la función de mediación y legitimación que realizan. Es a través de intervenciones, negociaciones, la entrega de concesiones y la llegada al "consenso" que los intereses seccionales primordiales se pueden mostrar como el interés común (Taylor 2001, 14).

No obstante, señalar que la única función de las OI es legitimar es insuficiente. Sus alcances y características, en el marco de un papel fundamental dentro de la reproducción del capitalismo y sus contradicciones, son múltiples. Más específicamente, Cox señala que las Organizaciones Internacionales: "(1) representan las reglas que facilitan la expansión de los órdenes hegemónicos mundiales; (2) son en sí mismas el producto del orden hegemónico mundial; (3) legitiman ideológicamente las normas del orden hegemónico mundial; (4) incorporan a las élites de países periféricos y (5) absorben ideas contrahegemónicas" (Cox 2016, 149). De estas cinco características, la número 1 y 2 han sido incorporadas en el anterior bloque

teórico. En este apartado, vale la pena reseñar la importancia de la característica 3 y 4, toda vez que la legitimación de las normas permite dar un paso adelante en el análisis.

Si las OI poseen unas recomendaciones para lograr el desarrollo, implica que su dinámica no es neutral ni puramente técnica, sino también política. La OCDE orienta cambios técnicos, pero también políticos al imponer una agenda pública a Colombia (Hidalgo 2018), pero no sólo a partir de su reciente ingreso, sino desde hace casi dos décadas donde el país tuvo que demostrar que tenía la voluntad política para adoptar medidas de dicha OI. Finalmente, la idea de la incorporación de las élites periféricas es de vital importancia en la idea de la hegemonía. Por una parte, por que refuerza la idea marxista de la prioridad de las clases sobre los Estados, en tanto “hay una lucha de clases, más allá de los Estados, de lo que se podrían llamar las élites a escala mundial [...] contra el resto de la población del Planeta” (Tortosa 2009, 74). Por otro lado, porque permite explicar cómo los países dominados asumen las orientaciones de las OI, y de los países que las controlan, aún si afectan a la gran mayoría de la población. Como lo es el caso de la desigualdad, en tanto la presente investigación espera indagar que condicionalidades dio la OCDE sobre educación y tributación, cómo Colombia las incorporó en su legislación, e indagar que consecuencias tuvo sobre la idea de la contradicción fundamental apropiación privada-riqueza común.

Esta teoría de Cox de hegemonía es la que mejor se adapta para explicar la presente investigación. Al partir de expresar que existe un orden mundial, signado por el capitalismo, sus contradicciones y asimetrías, se podrá explicar por qué Colombia decide aceptar los condicionamientos de la OCDE. Significa que de esta OI emanan una serie de normas que Colombia acoge en la lógica de incorporación de élites de la periferia al proyecto hegemónico global liderado por el centro, mostrando públicamente que se trata de dar “pasos” hacia el desarrollo, ocultando sus intereses y las consecuencias negativas de las políticas adoptadas.

## **Capítulo 2**

### **La OCDE y sus normas: resultado de las estructuras históricas capitalistas**

#### **1. Prolegómeno**

En consonancia con el marco teórico, el siguiente capítulo indaga por los tres factores que componen el método de estructuras históricas aplicados al caso de estudio, incorporando entrevistas y la documentación física de 26 informes de la OCDE. Específicamente, espera responder a la pregunta subsidiaria: ¿cuál es el papel de la OCDE en el orden mundial?

Así, el primer factor considerado es el de las capacidades materiales de la OCDE. Se trata de cinco elementos, en consonancia con el orden mundial: la revolución tecnológica, la globalización, el neoliberalismo, la financiarización y el imperialismo del siglo XXI. Este es el marco de acción de la OCDE, la cual, ha construido capacidades materiales en cada uno de estos campos. Empero, que al interactuar producen la contradicción riqueza común-apropiación individual, llevando a la desigualdad social.

El segundo factor: la OCDE como producto institucional del orden mundial y cuya labor no es sólo reproducir el capitalismo, sino suavizar los conflictos derivados de las contradicciones sociales. La OCDE aporta a esta labor al presentarse como una OI auto condicionante, consensual y técnica (Think Tank), que aplica medidas keynesianas o políticas de “segunda generación” para aportar a resolver los problemas de la sociedad contemporánea.

El tercer factor: las ideas que produce la OCDE que permiten desplazar la dominación al plano del consenso político excluyendo, en apariencia, la fuerza. Ideas o normas de comportamiento que delimitan la actuación de los actores de las RRII, particularmente de sus miembros. Es auto condicionante pues no obligó a Colombia a ingresar; es consensual, pues no exige, en apariencia, el cumplimiento de sus recomendaciones y es técnica, pues ha producido más de 1093 informes para el país. Documentos que, según la OCDE, son puramente técnicos y que tienen por objeto hacer “mejores políticas para una vida mejor”.

#### **2. Capacidades materiales de la OCDE**

##### **2.1. Entre el sistema, el orden mundial y las estructuras históricas**

Un debate recurrente en el marxismo es la constitución, la evolución y los posibles desenlaces del sistema capitalista. Son múltiples los temas derivados de esta discusión: la transición del

feudalismo al capitalismo con los cambios en las relaciones sociales de producción (Marx 1981; 1985) y su articulación con la globalización (Vilas 1996, 3); la colonización como forma de acumulación de capital (Quijano 2000); la constitución de sistemas o economías-mundo (Wallerstein 2005); las dinámicas económicas contradictorias (Chang 2007); las integraciones tecnológicas y financieras (Ianni 1996), entre otros temas. Ante tal diversidad, el presente estudio intenta hilar de manera ecléctica 3 espacios para comprender las líneas de tiempo heterogéneas y contradictorias que se articulan dentro de este modo de producción. Se trata de diferenciar el espacio del sistema, el del orden mundial y el de la estructura histórica. Así, se entiende el sistema capitalista como un modo económico, político y social que se ha construido por más de cinco siglos, empero, en su desarrollo se pueden diferenciar órdenes mundiales particulares y estructuras históricas concretas. Como señala Ianni (1996, 20):

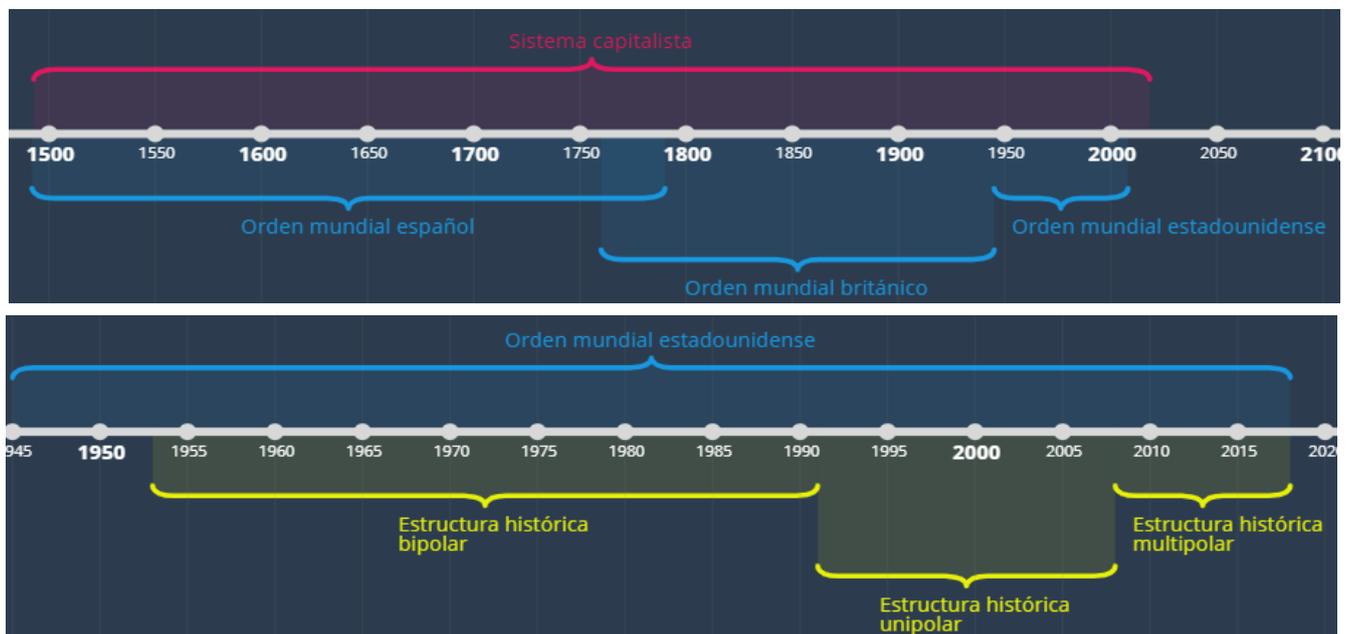
Desde el siglo XVI se suceden economías-mundo de mayor o menor envergadura y duración, centradas en torno a Portugal, Holanda, Francia, Alemania, Rusia [...], Inglaterra, Japón, Estados Unidos. Además, en los últimos decenios del siglo XX ya se preanuncian otros arreglos de economías-mundo regionales [...]: Unión Europea con alguna influencia en el este europeo y amplia ascendencia sobre África; Estados Unidos, con amplia influencia en todas las Américas, de Canadá a Chile y naturalmente el Caribe; Japón, con amplia influencia en los países asiáticos del Pacífico [...]; y Rusia, la comunidad de Estados Independientes.

La emergencia de la OCDE se puede entender bajo esta perspectiva histórica. Si bien el sistema capitalista continúa después de la Segunda Guerra Mundial (II GM), el orden mundial cambia drásticamente. La OCDE es un producto de este nuevo orden, el cual, es condensado en la categoría “orden mundial estadounidense” (AWO por sus siglas en inglés) (Acharya 2014). A su vez, este orden contiene lo que Cox denomina estructuras históricas, entendidas como “una particular esfera de la actividad humana en su totalidad históricamente localizada” (1993, 146). En consecuencia, al interior del AWO se pueden hallar tres grandes estructuras históricas, a saber: la bipolar, la unipolar y la multipolar (Figura 2.1), en las cuales, la OCDE variará su comportamiento como se demuestra más adelante.

La estructura histórica bipolar corresponde a la etapa de la Guerra Fría: dos grandes bloques liderados por un hegemón disputan el control en zonas de influencia que intentan amplificar. Este es un tema ampliamente documentado desde el neorrealismo como “balance de poder bipolar” (Waltz 1988, 202), desde el constructivismo como “equilibrio estratégico central”

(Acharya 2014, 10-18) o desde el neoliberalismo como distribución de poder bipolar (Keohane y Nye 1988, 36). La etapa posterior a la Guerra Fría puede ser enmarcada en una estructura histórica unipolar, dominada por el imperialismo norteamericano, fortalecido tras su victoria en la bipolaridad, pero, sobre todo porque no existía ningún poder estatal, de clase, transnacional o militar capaz de hacerle frente o contrapeso. Finalmente, la crisis económica de 2008 es un punto de inflexión que da apertura a un mundo multipolar, donde múltiples actores (estatales o no) disputan y lideran procesos en diversos temas, al margen de las disposiciones del otrora único referente global (Acharya 2014, 6).

**Figura 2.1. Entre el sistema de producción, los órdenes mundiales y las estructuras históricas**



Fuente: propia por autor, 2018.

## 2.2. Capacidades materiales de la OCDE en el orden mundial estadounidense

La categoría de capacidades materiales, en su tipo ideal, refiere a “potenciales productivos y destructivos. En su forma dinámica, existen como capacidades tecnológicas y organizativas, y en sus formas acumuladas como recursos naturales con tecnología que puede ser transformada, [...] y la riqueza de que se pueda disponer” (Cox 1993, 142). Las capacidades materiales que ha constituido la OCDE en el actual orden mundial giran en torno a cinco grandes campos (entrevistas 01 y 02, diciembre de 2018). El “pentagrama” del capitalismo actual está compuesto de: (i) tecnología, (ii) globalización, (iii) sistema financiero, (iv) guerra y (v) economía-política. Cada uno de estos campos se relaciona con un elemento central del “American World Order” y la OCDE tiene capacidades acumuladas en cada escenario (Tabla 2.1). Cada uno de los elementos centrales, es abordado de manera escueta a continuación.

**Tabla 2.1. Capacidades materiales de la OCDE en el actual orden mundial**

| <b>Campo</b>              | <b>Elemento central del orden mundial</b>                       | <b>Capacidades materiales de la OCDE</b>  |
|---------------------------|---|---|
| <b>Tecnología</b>         | El paradigma tecno-económico cibernético                        | Índice Mundial de Innovación: en 2018, de los 40 países con mejores indicadores de Ciencia, Tecnología e Innovación, 32 pertenecen a la OCDE (GII 2018).  |
| <b>Globalización</b>      | La dimensión espacial del capitalismo                           | Índice de Conexión Global: de los cincuenta países más globalizados, 33 pertenecen a la OCDE (DHL 2019, 36).  |
| <b>Sistema financiero</b> | La globalización neoliberal del sistema financiero especulativo | De los 60 bancos con mayor cantidad de activos y capitalización bursátil del mundo, 36 pertenecen a 12 países de la OCDE (“Bancos más grandes del mundo 2018”. <i>Samper, Javier</i> , enero de 2019, bit.ly/2Y0mft3).  |
| <b>Guerra</b>             | La correlación militar de fuerzas                               | De los 35 ejércitos más potentes del mundo, 19 pertenecen a la OCDE (RT 2017).  |
| <b>Economía-política</b>  | El neoliberalismo: actual etapa de desarrollo capitalista       | PIB per cápita OCDE vs mundo, año 2017: 38.151 vs 10.721 USD (BM 2019). Los países de la OCDE obtienen 2,5 veces más recursos per cápita que el promedio mundial. Además, representan el 50.5% del PIB mundial, el 60% de las exportaciones y el 65.7% de las importaciones (Clifton y Díaz-Fuentes 2011, 313). |

Fuente: propia por autor, 2019.

(i) El paradigma tecno-económico cibernético

Actualmente el desarrollo tecnológico se puede medir, no de manera imparcial ni única, a través del Índice Mundial de Innovación, que es un “instrumento cuantitativo minucioso que ayuda a los responsables de la toma de decisiones a dar con los modos de estimular la actividad innovadora que impulsa el desarrollo económico y humano” (WIPO 2019). Este indicador, analiza de manera exhaustiva como interactúan las instituciones, el capital humano, la investigación, la infraestructura, el mercado y los negocios, para potenciar la innovación tecnológica en el mundo. En 2018, de los 40 países con mejores indicadores sólo 8 no pertenecen a la OCDE (GII 2018). Esto países han comprendido que parte de su capacidad hegemónica se ha constituido por sus avances tecnológicos con respecto al resto del mundo, por lo cual, hoy mantienen esta supremacía. Al comparar Colombia con Suiza, el país con mejores resultados del mundo y perteneciente a la OCDE, se evidencia la asimetría: la puntuación sobre 100 califica al país europeo con 68,40 como pionero global y a Colombia con 33,80 en la posición 63 (GII 2018a).

Empero, la tecnología ha desempeñado un rol central en el capitalismo, pues ha demostrado ser un sistema capaz de mantener un constante cambio sobre las fuerzas productivas (Marx y Engels 2000, 30-36). Esto se ve reflejado en las 5 revoluciones tecnológicas que ha tenido el

capitalismo en los últimos 230 años: la revolución industrial de 1771 iniciada en Inglaterra; la era del vapor y los ferrocarriles originada en 1829 de Inglaterra y extendida hacia Europa y EE. UU.; la era del acero, la electricidad y la ingeniería pesada donde Alemania se hace dominante a partir de 1875; la era del petróleo, el automóvil y la producción en masa donde Estados Unidos rivaliza con Alemania a partir de 1908 y, finalmente, la era de la informática y las telecomunicaciones que inicia en 1989 en Estados Unidos y se difunde hacia Europa y Asia (Pérez 2009, 15). La actual revolución se basó en el transistor, el microprocesador, la computadora personal y la simbiosis de las comunicaciones y la informática (Ordoñez 2004, 7), dando origen a la “Sociedad de la información” (Castells 2002).

Empero, este desarrollo ha sido contradictorio entre los centros y las periferias (Prebisch 1949; Rodríguez 1977; Frank 1966). Estados Unidos desempeñó un papel central en la innovación, permitiéndole acumular capacidades económicas para fundamentar su hegemonía política. Al mismo tiempo, los países periféricos quedaron a la retaguardia y los efectos económicos se dieron en el deterioro en los términos de intercambio y en el sostenimiento de una división internacional asimétrica del trabajo. Parafraseando a Milanovic, nos encontramos ante las dos caras del desarrollo tecnológico, con “un tipo de innovación socialmente regresiva o irrelevante, en beneficio de los sectores acomodados a expensas de las crecientes necesidades insatisfechas de la población” (Dabat, Hernández y Vega 2015).

#### (ii) La dimensión espacial del capitalismo

El caso de la globalización en la OCDE es similar al de la innovación. El Índice de Conexión Global es “un análisis detallado de la globalización, medido por los flujos internacionales de comercio, capital, información y personas” (DHL 2019a). Bajo este índice, de los primeros cincuenta países más globalizados 33 pertenecen a la OCDE (DHL 2019a, 36). Sin olvidar que los países desarrollados cambian estratégicamente del libre comercio al proteccionismo (Chang 2007), es indudable que esta OI y sus integrantes está comprometida con la globalización. Holanda, el país que alcanza el grado más alto de profundización de las relaciones globales tiene dicho índice en 45 puntos, mientras Colombia está en menos de 20.

Cabe señalar que la globalización es un producto histórico paralelo al desarrollo del capitalismo. Desde la mirada crítica de Ianni (1996) y Vilas (1996), tiene su origen en los siglos XV y XVI, respectivamente. El actual orden mundial del capitalismo no hubiese sido posible sin que a la par se dieran procesos de ampliación del alcance espacial de las relaciones

del capital. Esto llevará a 2 grandes características de las conexiones globales. Por una parte, la instantaneidad que implica un movimiento inmediato en cualquier lugar y, por otro lado, la simultaneidad que permite el desplazamiento por cualquier territorio (Scholte 2007, 30).

Empero, la globalización también ha estado cargada de contradicciones. La primera podría ser la regionalización. Diversos autores defienden que se trata de un proceso paralelo (Fawcett 2005, 28), ya sea para enfrentarla (Söderbaum 2013, 17) o potenciarla (Briceño 2013). En segundo lugar, la tensión global-local, como ocurre con la liberalización de capitales y dinero contra una “nacionalización” de lo político y el trabajo (Singh 2006). La tercera es mucho más compleja: la globalización tiene dos caras. Ha estado anclada a procesos de aniquilación despojo, guerra y atraso para una gran parte del mundo. En síntesis, las dos caras son “la benigna, basada en los intercambios voluntarios y la libre circulación de personas, capitales, bienes e ideas; y la otra cara, basada en la coacción y la fuerza bruta” (Milanovic 2003, 5).

(iii) La globalización neoliberal del sistema financiero especulativo

La OCDE cuenta con un importante papel dentro del sistema financiero internacional. De los 60 bancos con mayor cantidad de activos y capitalización bursátil del mundo, 36 pertenecen a 12 países de la OCDE. Lidera la lista Estados Unidos con 7, seguido de cerca por Canadá y Reino Unido que cuentan con 5 cada uno. Posteriormente están Australia y Japón con 4, delante de Francia que tiene 3. Cierran esta lista España e Italia que tienen 2 importantes bancos y Bélgica, Dinamarca, Países Bajos y Suecia con uno. El primer Banco colombiano que aparece en este Ranking se ubica en el puesto 145, además, el país tan sólo cuenta con 4 importantes firmas entre los 500 bancos más relevantes del mundo (La República 2018). De hecho, según Daniel Libreros (entrevista 01, diciembre de 2018), el ingreso a la OCDE por parte de Colombia tiene como objetivo el acceso a financiación preferencial por parte de bancos e inversionistas privados, con el aval de las calificadoras de riesgo.

No obstante, el capital financiero ha desempeñado un papel central en el capitalismo. Para Ianni la integración de las economías domésticas en una economía-mundo se da a través de una mayor interdependencia que requiere dos componentes: “un rápido cambio tecnológico y la creciente integración financiera internacional” (1996, 23). Vilas refuerza dicha idea ya que en las revoluciones industriales el capital financiero internacional se relaciona de manera dialéctica con el capital productivo nacional (1996, 4). La tesis de Pérez (2009, 11), es la misma que de Vilas, tal vez con un plus. Estas dinámicas se pueden identificar claramente en

sus “grandes oleadas de desarrollo” y le dan al capital productivo un papel conservador, a través de la exigencia de intervención del Estado para regular a un capital financiero volátil que lidera la instalación de nuevos paradigmas tecno-económicos (Pérez 2009, 21).

Sin embargo, el proceso de ampliación del campo de acción desregulado del capital financiero, como un imperativo del funcionamiento del sistema capitalista, es el panorama que vivió el mundo después de la crisis de 1973. No sólo implicó la caída de los Acuerdos de Bretton Woods como único referente regulador monetario y financiero, sino que desplegó las bases para la actual financiarización de la economía global (Stockhammer 2012). Es lo que Strange llamó en principio “El capitalismo de casino” (1986), siguiendo a Keynes, pero que después de la pérdida de todo tipo de controles posterior a los 80 llegó a ser “Dinero loco” (1998). Esto ha potenciado las crisis económicas mundiales, que se pueden entender por el rol predominante del capital financiero globalizado que es contrarrestado por un capital productivo nacional impulsado desde los Estados.

#### (iv) La correlación militar de fuerzas

Sin duda el papel central en la materia le corresponde a la OTAN, que es la hermana militar de la OCDE. Pero no se debe olvidar que ésta última cuenta con 19 de los 35 ejércitos más potentes del mundo (RT 2017), los cuales, han hecho parte activa de las guerras más recientes en el mundo. En la invasión a Afganistán de 2001 participaron 48 países (ISAF 2012), 32 pertenecientes a la OCDE. En la invasión a Irak de 2003 participaron 48 países (White House 2003), 23 pertenecientes a la OCDE. En la invasión a Libia de 2011, autorizada por la ONU a través de la resolución 1973, fueron 14 países quienes aplicaron esta directiva. Sólo Qatar y Emiratos Árabes Unidos no pertenecían a la OCDE, sumado a que la OTAN en pleno apoyó la invasión y esta última comparte integrantes con la OCDE (Gutiérrez 2011, 66).

Al igual que los demás factores, la guerra ha sido una constante del capitalismo. Desde el colonialismo (Marx y Engels 1985), pasando por el imperialismo del siglo XX (Luxemburgo 2001; Lenin 1990), hasta la actual acumulación por desposesión (Harvey 2004). La idea del orden liberal mundial como un permanente consenso es un mito, toda vez que “desde el período colonial hasta la era posterior a la guerra fría, el orden liberal se ha impuesto a través de la coerción: económica, política y militar” (Acharya 2014, 16). En el “American World Order” esto no fue diferente. Si bien la Guerra Fría implicó un serio desafío nuclear para Estados Unidos, es innegable que una parte importante del orden mundial se ha sostenido en

lógica imperial militar. Este largo periodo de hegemonía que enmarca el cambio de la estructura bipolar a la unipolar se sintetiza en que el orden mundial:

Condujo inicialmente a un sistema de estados subordinados al predominio económico, político e ideológico estadounidense, con base en su potencialidad tecnoeconómica, el cuasi-monopolio militar de armas de alta tecnología (Hobsbawm 1999) y su control sobre las grandes cadenas de comunicación mundial. Esas condiciones permitieron la expansión de las ideas e instituciones neoliberales en [...] países periféricos (Dabat, Hernández y Vega 2015).

Empero, esta política imperial se acentuó por la crisis económica del 99, los atentados en Nueva York y el inicio de la Guerra Contra El Terrorismo<sup>7</sup>. Ese imperialismo contemporáneo ha desempeñado un rol central en las asimetrías entre norte y sur: “saqueo de recursos naturales y degradación del ambiente; adopción de medidas proteccionistas en los países desarrollados en contra de las exportaciones primarias de países periféricos; fijación de términos desiguales de intercambio; operaciones militares punitivas contra gobiernos díscolos” (Vilas 1996, 8).

(v) El neoliberalismo: actual etapa de desarrollo capitalista

El neoliberalismo como proyecto tiene su emergencia y estructuración en dos elementos: la fundación de la sociedad de Mont-Pelerin, en el plano teórico y la implementación de sus políticas, en la práctica, a partir de 1973 en las dictaduras militares del Cono Sur (Svampa 2016, 73), en el marco del shock petrolero mundial (Puello 2015, 21). Allí se edifican programas estratégicos de largo alcance, que serán agenciados a través de políticas de corto plazo consignadas en los llamados “Consensos”, el de Washington (Williamson 1990; Gudynas 2011), Post-Washington (Bustelo 2003) y el de Beijing (Cooper 2004). A pesar de las diferencias que puedan existir al interior del neoliberalismo (González 2003, 85; Puello 2015 27-28), estos “consensos” comparten una estructura común: reproducir el capitalismo.

Uno de los problemas de fondo de este modelo es que aplicó homogéneamente reformas por todos los países, sin tener en cuenta sus particularidades (Stiglitz 2010, 16). Esto llevo a serias

---

<sup>7</sup> No se utiliza como nombre de un hecho, sino como categoría de análisis abreviada en el acrónimo GCET (Guerra Contra El Terrorismo), pues corresponde a una campaña internacional con repercusiones en todo tipo de campos. Así, “el 20 de septiembre de 2001, en sesión conjunta de Congreso y Senado, el presidente Bush habló por primera vez del concepto [...] en el marco de un enfrentamiento de carácter global comparable a la guerra fría” (Pérez, García y Lago 2012, 8).

crisis económicas y políticas, obligando a construir un esquema de nuevas reformas que se complementarían, pero que aportara a resolver los errores del primer Consenso. Así surge el post-Consenso de Washington que articula las “reformas de segunda generación del neoliberalismo” (Figura 2.2). Como se demuestra más adelante, esta diferenciación es clave, toda vez que las recomendaciones del BM y el FMI se acercan más claramente al Consenso, dejando el papel apaciguador a la OCDE que se concentra más en el post-Consenso (sin renunciar al decálogo original), mediante la cooptación de ideas contrahegemónicas.

**Figura 2.2. Complementariedad entre el Consenso y el post-Consenso de Washington**

| Consenso de Washington original            | Consenso de Washington extendido                 |
|--|--|
|  | <i>La lista original más:</i>                    |
| Disciplina fiscal                          | Reforma política legal                           |
| Reorientación de gastos públicos           | Instituciones reguladoras                        |
| Reforma tributaria                         | Anticorrupción                                   |
| Liberalización financiera                  | Flexibilidad del mercado laboral                 |
| Tipos de cambio unificados y competitivos  | Acuerdo con la Organización Mundial del Comercio |
| Liberalización del comercio                | Códigos y estándares financieros                 |
| Apertura a la inversión extranjera directa | Apertura "prudente" de la cuenta capital         |
| Privatización                              | Regímenes de tipo de cambio no intermediados     |
| Desregulación                              | Redes de seguridad social                        |
| Asegurar los derechos de propiedad         | Reducción de la pobreza                          |

Fuente: Martínez y Soto (2012, 58).

### 3. La institución OCDE: bisagra de capacidades materiales e ideas

Las estructuras históricas no sólo requieren capacidades materiales, es decir, poder militar y económico, como lo considera el realismo en las RRII. También es menester analizar las instituciones, como lo considera el neoliberalismo. No obstante, es la teoría marxista la que permite combinar el estudio de estos elementos, en tanto, concibe las instituciones como amalgamas entre capacidades materiales e ideas que constituyen los órdenes mundiales, pero que por sí solas no son hegemonía (Cox 1993, 144-145). En este sentido, vamos a dar un paso analítico: las OI se entenderán en adelante como dispositivos superestructurales.

La escuela posestructuralista tiene fuertes tensiones con el marxismo, aunque, no deja de lado la comprensión de las formas capitalistas de dominación social. Empero, no desde las grandes instituciones como el Estado sino en diferentes facetas de la cotidianidad: la microfísica del poder (Foucault 1979). Para profundizar esta forma de ejercicio de poder Deleuze se vale de la categoría “dispositivo”, que entiende como “máquina para hacer ver y hacer hablar que funciona acoplada a determinados regímenes históricos de enunciación y visibilidad [...]

implica entonces líneas de fuerzas que van de un punto singular al otro formando una trama, una red de poder, saber y subjetividad” (García 2011, 4).

En este sentido, se podría señalar que el capitalismo utiliza múltiples dispositivos para reproducirse, analizarlos todos excede el objetivo del estudio, pero se enfoca en uno: las Organizaciones Internacionales. Las OI desempeñan un rol fundamental en el establecimiento de límites de acción para los Estados y los diferentes actores de la sociedad internacional. Específicamente, las OI “(1) representan las reglas que facilitan la expansión de los órdenes hegemónicos mundiales; (2) son en sí mismas el producto del orden hegemónico mundial; (3) legitiman ideológicamente las normas del orden hegemónico mundial; (4) incorporan a las élites de países periféricos y (5) absorben ideas contrahegemónicas” (Cox 2016, 149). Aquí se identifica una fase de apaciguamiento de las contradicciones producidas por el capital en todo el mundo, es decir, una etapa reactiva o defensiva. En consecuencia, se articula con la idea planteada por Gramsci donde los elementos constitutivos de la superestructura “descienden” a la estructura económica para atenuar las consecuencias sociales de las contradicciones del sistema capitalista, aunque no de manera tautológica (Bobbio 1979, 82). Ahora bien, ¿en qué sentido se pueden concebir las OI como un componente contemporáneo de la superestructura? Si atendemos a la lógica marxista de comprensión de esta relación, se podrían identificar tres características de la superestructura. A saber:

- (i) Se relaciona de manera directa con la base económica. En Marx (2004), es más directa, mientras Gramsci la complejiza en tanto la superestructura es capaz de autonomizarse (Bobbio 1979, 82), empero, sin obviar la relevancia de la estructura económica. Esta complementariedad del análisis se puede articular en las OI para entender su rol como articuladoras de un orden global “dentro de una economía mundial con un modelo de producción dominante que penetra en todos los Estados y los vincula a otros modelos de producción” (Cox 2016, 149).
- (ii) Produce elementos institucionales, en particular, las instituciones encargadas del gobierno social, de la reproducción de la sociedad y de la distribución de la riqueza (López 2008, 47). Los Estados han sido claves en la reproducción del capital, empero, en la actualidad han sufrido una relativa relegación (Keohane 1984; Wendt 1994, 391-393; Cox 2002). Las OI son uno de los actores que ha logrado arrebatar funciones a los Estados, en consecuencia, se pueden comprender como instituciones internacionales que gobiernan, reproducen y distribuyen.

- (iii) Construye relaciones de poder (no económico), especialmente, las formas de gobierno (López 2008, 47). Las OI desempeñan un papel cada vez más parecido a un gobierno global. Significa que, desde la disciplina de las RRII, las OI no sólo articulan lógicas de poder económico, sino formas más complejas como el poder institucional (Barnett y Duvall 2005). Un tipo de poder y control “sobre personas socialmente distantes”, es decir, que es capaz de articular muchos actores, pero cuya dinámica se presenta como socialmente difusa y difícil de situar.

Atendiendo a estas tres características, las OI son en la actualidad dispositivos que articulan un conjunto heterogéneo de discursos, normas, instituciones y enunciados científicos, entre otras, para reproducir el capitalismo. En la lógica del marxismo implica que al tratarse de escenarios que reproducen el modo de producción, desempeñando la mayor parte de sus funciones en el plano institucional global, a través de la utilización de diversas formas de poder, estas OI son parte de la superestructura (entrevista 01, diciembre de 2018).

### **3.1. El dispositivo superestructural OCDE**

El orden mundial surgido tras la II GM estuvo fuertemente marcado por una dualidad señalada por Acharya como “un orden jerárquico con características liberales. Estados Unidos jugó el papel principal en la provisión de reglas y estabilidad en ese orden. Era un sistema jerárquico que se basaba tanto en el dominio del poder estadounidense como en los principios liberales de gobernanza” (2014, 36). En esta relación EE. UU., por una parte, desempeñó el rol de hegemonía basado en la superioridad militar, pero también en la provisión de bienes públicos. Por otro lado, constituyó un “sistema flexible de reglas e instituciones multilaterales” (Acharya 2014, 36). Esta idea de un orden mundial gobernado por OI será sin duda una novedad histórica, en tanto, será la primera vez que efectivamente exista un sistema de organizaciones planetarias que tengan capacidad de tomar decisiones por encima de los Estados. Esta idea es respaldada por la tesis de “embedded liberalism” de Ruggie en 1982 y retomada por Ramos (2012). Según este autor, el “liberalismo integrado<sup>8</sup>” implicaba un compromiso de los Estados para garantizar un balance global entre el exceso de libre mercado y de proteccionismo (Ramos 2012, 31). Lo relevante para la presente investigación es resaltar que ese compromiso estaba mediado por una serie de ideas y objetivos sociales, ejecutados

---

<sup>8</sup> El debate sobre la traducción del inglés al español de la palabra “embedded” ha generado una intensa disertación académica que vincula las formas en que se utiliza el término en la economía, la sociología, el neoinstitucionalismo y el psicoanálisis, dando como resultado 22 acepciones posibles (Gómez 2004, 161).

gracias a instituciones obedecidas y concebidas de manera colectiva (Heredia 2012). Es decir, el “liberalismo integrado” fue viabilizado a través de una infraestructura global como garante del nuevo orden mundial: las organizaciones derivadas de Bretton Woods como catalizadoras de la hegemonía norteamericana (Jiménez 2012, 65; Mueller 2011; Peet, 2009).

Este es el contexto en el que nace la OCDE, es un resultado concreto del nuevo orden mundial dirigido por Estados Unidos. Como señala Stiglitz (2002), las organizaciones emanadas de los ABW han sufrido cambios de manera permanente, transformaciones que se correlacionan con los cambios de las estructuras históricas en el orden mundial. La OCDE no es la excepción y sus cambios históricos son importantes (Tabla 2.2). Específicamente, la OCDE surge en 1948 como la Organización para la Cooperación Económica Europea (OEEC por sus siglas en inglés), cuyo objetivo fundamental era ejecutar los recursos provenientes del Plan Marshall para la reconstrucción del continente. En palabras de George Marshall, precursor del Plan, su tarea fundamental se trataba de construir un “acuerdo entre los países de Europa en cuanto a los requisitos de la situación y la parte que los propios países tomarán para dar efecto adecuado a cualquier acción que pueda ser emprendida por este Gobierno” (OCDE 2019). No obstante, esta última línea es de vital importancia para comprender el rol de la hegemonía, en tanto, el “Gobierno” que se referencia es el de EE. UU. En síntesis, se puede señalar que la OEEC surge como institución derivada de los ABW, perfilando la hegemonía norteamericana en Europa, para reactivar un mercado continental devastado por la II GM a través del “Plan Marshall” que aportó más de 22.000 millones de dólares, de los cuales, 13 mil fueron directamente a la OEEC (Swallow y Claro, 2013, 20; Universia 2012).

**Tabla 2.2. Un acercamiento a los cambios históricos de la OCDE**

| Periodo          | Estructura histórica                       | Características de la OCDE  |
|------------------|--|---|
| <b>1948-1960</b> | Rezagos de la II GM                        | I) Nace como OEEC para viabilizar la reconstrucción de Europa con el Plan Marshall, derivada de los ABW.<br>II) Se constituye como la “hermana” económica de la OTAN.   |
| <b>1960-1970</b> | Bipolar                                    | I) Surge la OCDE, derivada de la OEEC, con un concepto keynesiano: el Estado puede aportar al funcionamiento del mercado.<br>II) Fundamentos neoclásicos: (a) potenciar la libertad individual lleva a la prosperidad económica colectiva, y (b) la cooperación internacional es clave para el desarrollo económico. Es rival de la COMECON.<br>III) Es un “club” de países ricos a diferencia de todas las OI restantes. |
| <b>1970-1990</b> | Transición histórica (en un marco bipolar) | I) Se continúa la promoción de políticas públicas impulsadas desde los Estados, con una perspectiva keynesiana.<br>II) Se da un giro del Estado de bienestar al monetarismo, articulando una agenda con el BM y el FMI.   |
| <b>1990-2008</b> | Unipolar                                   | I) Inicia un proceso de apertura pues sin adversarios del lado comunista, se relativiza su función.   |

|                  |            |   |
|------------------|------------|---|
|                  |            | <p>II) Se inicia una agenda de negociación con países no miembros, para acordar un ingreso lo más simétrico posible, en relación con los demás integrantes de la OCDE.</p> <p>III) Hay alineación plena con el neoliberalismo y se cierra el ciclo de políticas keynesianas. Las recomendaciones de la OCDE se sustentarán en el post-Consenso de Washington, con “políticas de 2ª generación”.</p> |
| <b>2008-2018</b> | Multipolar | <p>I) Se consolida como “Think Tank” a través de la producción sistemática de informes y políticas.</p> <p>II) Ya no sólo hay orientaciones a países miembros, sino también a no miembros.</p> <p>III) Globalización a la carta: la OCDE elige a qué países invita o admite.</p>  |

Fuente: propia por autor, 2019.

Esta primera etapa de la OCDE, cuando aún se llama OEEC, corresponde en realidad a las consecuencias de las guerras mundiales. Existe una lección histórica en Europa y es que la posguerra no debe centrarse en castigar a los derrotados, como ocurrió con el Tratado de Versalles, sino en reconfigurar la sociedad, la política y la economía del continente. Sin embargo, tras cerrar el Plan Marshall con una eficaz reconstrucción de mercados en Europa, con un crecimiento del 35% en la producción industrial (“Plan Marshall”. *Selva, Vicent*, febrero de 2019, [bit.ly/2BMAeJp](http://bit.ly/2BMAeJp)), su objetivo varía. La OEEC continúa en un orden mundial dirigido por EE. UU., pero la estructura histórica es bipolar y la URSS avanza de manera contundente sobre el Este de Europa. Al ajustarse a esta nueva realidad, se perfila la necesidad de transpolar la idea de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) al plano económico. Reino Unido, Bélgica, Dinamarca, Luxemburgo, Países Bajos, Noruega, Portugal, Francia, Islandia, Turquía, Grecia, Alemania e Italia, todos países europeos pertenecientes a la OTAN en 1960 (RT 2019), invitan a Canadá y a Estados Unidos a sumarse a una nueva organización, que deja de ser la OEEC para convertirse en la OCDE (2019a). A partir del 30 de septiembre de 1961, que entra en vigor el convenio de creación de la OCDE firmado el 14 de diciembre de 1960, esta organización se ajusta a la estructura histórica bipolar y articula los países miembros de la OTAN en un escenario de cooperación para competir con su contrincante comunista, la COMECON (Council for Mutual Economic Assistance por sus siglas en inglés), perfilando la alianza de occidente que en el futuro será el Norte global.

Durante la década de 1960 son dos las ideas que articulan el qué hacer de esta OI. Por una parte, la reproducción de la diada base del pensamiento neoclásico en torno al desarrollo, a saber, la libertad individual y la prosperidad económica (Hidalgo 2011a; Escobar 2005). Por otro lado, la cooperación internacional como herramienta para lograr el bienestar general, pero, con una “visión más genuinamente keynesiana de la economía, y, en consecuencia,

otorgaban al Estado un papel esencial en el progreso económico y social” (Nieto 2011, 49). De ahí surgen dos de sus características particulares. A diferencia de la ONU, el BM o el FMI, la OCDE emerge como una OI de países ricos o de renta alta, lo que no suprime el debate que las primeras están controladas por los segundos (Nieto 2011, 43-44). Para viabilizar lo anterior, la OCDE tendrá 5 facultades: (i) profundizar la expansión económica y el comercio mundial; (ii) ampliar la liberalización de movimientos de capital; (iii) obligar a los Estados a aportar información a la OI; (iv) declarar una soberanía propia, y (v) tomar “decisiones obligatorias para todos los miembros, [...] hacerles recomendaciones y comprometerse en acuerdos con miembros y no miembros” (Vicher 2014, 119).

El periodo 1970-1990 es ambiguo para la OCDE. Tendrá un largo proceso de contradicciones internas que, evidentemente, se relacionan con los convulsivos cambios que sufre el orden mundial, especialmente en el periodo 1971-1989. Por una parte, los ABW estaban destinados al fracaso en tanto el sistema de cambio del patrón oro contenía un problema innato de convertibilidad, sumado a que el control lo ejercía en la práctica un solo país, permitiendo la exportación de la inflación (Duque 2002, 68). La crisis del petróleo profundiza esta grave situación económica global trayendo importantes, aunque paradójicas, consecuencias sobre las OI que eran el sustento institucional del orden mundial estadounidense. La caída de los ABW implica una reformulación de lo pactado en el mundo tras la guerra, sin embargo, el BM y el FMI lejos de ceder en sus funciones o alcances, al contrario, las ampliaron. Es decir, mientras una parte importante del orden mundial instaurado a partir de 1948 se desmoronaba, la infraestructura institucional liderada por el BM y el FMI se fortalecía dando un salto cualitativo en sus funciones, ya no sólo para reconstruir y prevenir nuevas guerras en Europa, sino para ser quienes lideraran el nuevo modelo económico que se venía fraguando: el neoliberalismo, hacia el cual la OCDE transitará lentamente. Más concretamente:

Hasta la mitad de la década de 1970, los planteamientos de la OCDE sobre el Estado se enmarcaban en una perspectiva keynesiana de la economía [...] Posteriormente se trasladó hacia el neoliberalismo, al interiorizar las concepciones económicas ortodoxas, que se hicieron extensivas a la formulación de “nuevas ideas” para organizar las relaciones sociales y las actividades del Estado (Vicher 2014, 115-116).

Es muy importante ver en conjunto el tema. Durante este periodo la OCDE actuó de manera articulada con el BM y el FMI en la idea de promover la liberalización financiera global,

como señalaba su acta fundacional, disminuyendo la participación del Estado en diferentes planos. El primer escenario de su exclusión es la economía, empero, también ha llegado a una concepción liberal de lo político (Webb 2007, 3). Esta contradicción marca el comportamiento de la OCDE en el cambio de la estructura histórica bipolar a unipolar: articular una agenda cada vez más monetarista con el BM y el FMI, sosteniendo una perspectiva keynesiana con políticas públicas impulsadas desde el Estado. No se trata de una contradicción menor, en tanto, marca el doble papel que le corresponde a la OCDE en la infraestructura global. Por una parte, como una organización que sólo toma decisiones por consenso (Woodward 2009, 48), no de manera unilateral y que no concibe los vetos como en el caso del FMI. Por otra parte, como una organización que expande la idea del mercado como modelo social en esferas no abordadas por otras OI, pero que al mismo tiempo impulsa políticas que aporten a resolver fallas de mercado y de Estado.

Tras la caída definitiva de la bipolaridad las instituciones producidas por el AWO parecen no tener ya mayor relevancia, pues era su concepción del mundo, en consecuencia, su sistema y sus políticas, las que habían ganado la partida histórica contra el proyecto comunista. Esto plantea la necesidad de repensar la idea de la OCDE como un “club”, en tanto sí su origen se reducía a ser el contrapeso de la COMECON, al no existir su mayor enemigo, su propia existencia se hacía menos importante. Esta apertura será de carácter gradual, aunque no sin traumatismos. El plan consiste en negociar con cada país un ingreso lo más simétrico posible, en relación con los demás integrantes de esta OI. Sin embargo, esto fue un error, pues la propia OCDE señala que “tales políticas presuponían una “fórmula única” para todos los países que consistía en la liberalización, la estabilización macroeconómica, la privatización y la creación de instituciones de mercado” (Clifton y Díaz-Fuentes 2011, 129).

La decisión de disminuir el carácter de “club” de la OCDE fue clave. La estructura histórica unipolar le exigía mayor apertura para garantizar su vigencia, sin embargo, la llegada de la multipolaridad aumentó esta demanda, toda vez que los actores que venían a disputar el mando del orden mundial tenía potencialidades que la OCDE no. Esta OI no abandonó su idea de “club” al cual se debe acceder tras la aprobación de una membresía, empero, su exclusividad sería cada vez más relativa. La reforma interna como adaptación a la nueva estructura histórica le exigía reconocer que su papel como aglutinadora de los países ricos de occidente sería cada vez más mermado. No por incapacidad, sino porque poblacional y económicamente el rol de los países “más ricos” se relativiza cada vez más (Tabla 2.3). Esto

plantea una clara contradicción: la OCDE aglutinó a los más ricos en sus orígenes, empero, están surgiendo nuevas potencias que ponen en riesgo el liderazgo de esta OI.

**Tabla 2.3. Evolución y perspectivas de la importancia de la OCDE y los BRIC en la economía mundial, 1961-2030**

|   | 1961 | 1970 | 1980 | 1990 | 2000 | 2010 | 2030 |
|---|------|------|------|------|------|------|------|
| Número de miembros de la OCDE                   | 20   | 22   | 24   | 24   | 30   | 34   | 34*  |
| Número de miembros desarrollados                | 16   | 18   | 23   | 23   | 27   | 30   |      |
| <b>Población mundial (porcentajes)</b>          |      |      |      |      |      |      |      |
| OCDE  | 17.5 | 19.0 | 17.6 | 16.2 | 18.5 | 17.9 | 15.7 |
| BRIC  | 42.7 | 43.2 | 43.5 | 43.3 | 42.8 | 42.3 | 40.0 |
| <b>PIB mundial (porcentajes)**</b>              |      |      |      |      |      |      |      |
| OCDE  | 53.2 | 58.5 | 57.2 | 56.4 | 59.0 | 50.5 | 43.2 |
| BRIC  | 17.6 | 16.3 | 16.7 | 18.9 | 21.7 | 27.6 | 31.7 |
| <b>Exportaciones mundiales (porcentajes)***</b> |      |      |      |      |      |      |      |
| OCDE  | 55.2 | 70.7 | 64.9 | 70.3 | 71.2 | 60.0 | 44.2 |
| BRIC  | 6.8  | 5.3  | 5.5  | 5.1  | 6.5  | 14.9 | 37.5 |
| <b>Importaciones mundiales (porcentajes)***</b> |      |      |      |      |      |      |      |
| OCDE  | 59.6 | 69.6 | 69.4 | 72.5 | 73.9 | 65.7 | 47.3 |
| BRIC  | 7.5  | 5.1  | 5.6  | 4.7  | 5.7  | 12.4 | 35.7 |

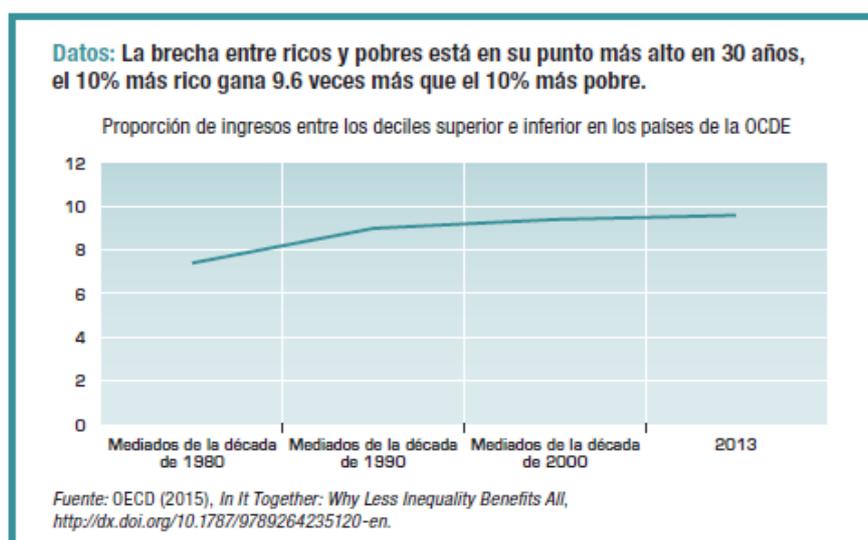
Fuente: Clifton y Díaz-Fuentes (2011, 313).

Sí para Quiliconi y Salgado los países hacen “regionalismo a la carta” (2017, 3), al elegir las políticas que quieren adoptar en diversas instituciones, en este caso la OCDE hace “globalización a la carta” pues elige a qué países invita. La crisis económica de las potencias tradicionales, aglutinadas en la OCDE, y el surgimiento de alternativas al neoliberalismo en el Sur Global, han obligado a replantear su lógica de membresías. Ya no se trata de articular a los capitalistas del Norte, sino unificar a las burguesías del Norte y Sur global (entrevista 03, enero de 2019). Esto, con el objetivo de construir una clase administradora global, “con su propia ideología, estrategia e instituciones de acción colectiva, es una clase en sí y para sí. Sus puntos focales de organización son el BM, el FMI y la OCDE, [que] constituyen tanto un marco de pensamiento como una guía de acción para las políticas” (Cox 1993, 172).

### **3.2. Un fantasma recorre la OCDE: desigualdad “integrada”**

A pesar de los múltiples cambios sufridos por la OCDE en su historia hay algo que permanece intacto: la desigualdad. Después de 60 años de políticas keynesianas, neoliberales ortodoxas y reformas sociales de 2ª generación, la OCDE no ha podido resolver su desigualdad interna. Es más, la brecha entre ricos y pobres de los países pertenecientes a la OCDE está en su punto más alto en los últimos 30 años (Figura 2.3). Sumado a una significativa disminución en los ingresos nacionales del trabajo con respecto al capital, pues en “1990, la proporción dirigida a la mano de obra en todos los países de la OCDE era de alrededor de dos tercios, o 66.1%; a finales de la década de 2000, había bajado a 61.7%” (Keeley 2018, 56-57).

**Figura 2.3. Brecha entre ricos y pobres en la OCDE en los últimos 30 años**



Fuente: Keeley (2018, 17).

Esta medición de desigualdad es internacional, no ponderada o por países. Pero también se puede analizar ponderada por población o “la desigualdad interpersonal global [que] capta la desigualdad de los ingresos individuales en el mundo dando a todos su propio ingreso” (Lakner y Milanovic 2015, 75). Este último tipo de desigualdad es seguido por OXFAM desde el año 2010 hasta 2018 (Tabla 2.4). La paradoja central que plantean es que mientras la población mundial aumenta, cada vez menos personas controlan más recursos económicos. El tema es más complejo sí se tiene en cuenta cómo el factor trabajo viene en aumento en el mundo entero, pero sus ganancias no, como pasa en la OCDE. Esta idea viene a confirmar la premisa marxista sobre la socialización ampliada del trabajo en contravía de la privatización de la riqueza: “el 82% del crecimiento de la riqueza mundial de [2017] ha ido a parar a manos del 1% más rico [en 2018 el 80% (Oxfam 2019)], mientras que a la mitad más pobre de la población mundial no le ha llegado nada de ese crecimiento” (Oxfam 2018, 24). A esto se suma que en el año 2009 de las 100 personas más ricas del mundo 73 pertenecían a países de la OCDE (Forbes 2009), mientras en 2019 son 67 (Forbes 2019). En consecuencia, si bien se dio una pequeña reducción, los países integrantes de la OCDE continúan siendo aglutinadores de grandes capitales acaparadores de la riqueza mundial.

**Tabla 2.4. Contradicción entre el aumento de población mundial y concentración de la riqueza**

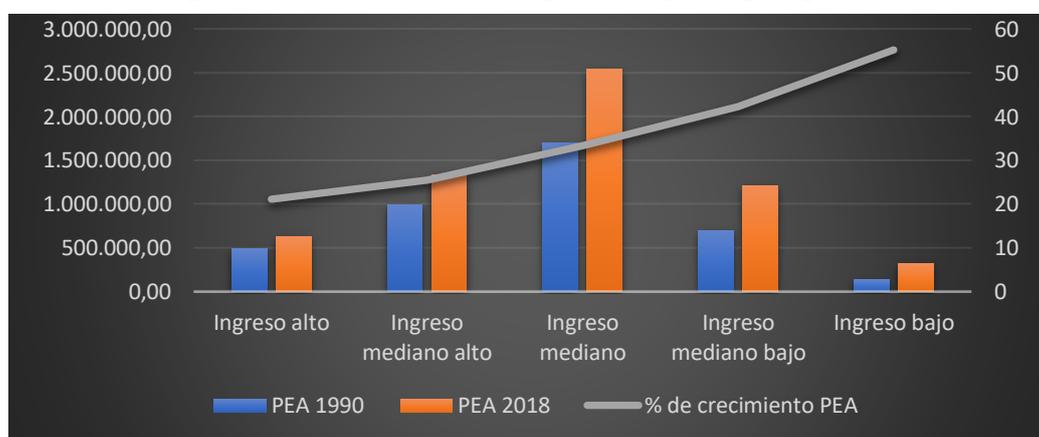
| Año  | Cantidad de personas que controlan la misma riqueza que la mitad de la población mundial | Población mundial (BM 2019a)   |
|------|--|--------------------------------|
| 2010 | 388  | 6,399 mil millones de personas |
| 2011 | 177  | 7,015 mil millones de personas |

|             |                    |                                |
|-------------|--------------------|--------------------------------|
| <b>2012</b> | 159                | 7,100 mil millones de personas |
| <b>2013</b> | 92 (Oxfam 2016)    | 7,185 mil millones de personas |
| <b>2014</b> | 85 (Oxfam 2014, 9) | 7,271 mil millones de personas |
| <b>2015</b> | 62                 | 7,358 mil millones de personas |
| <b>2016</b> | 8 (Oxfam 2017, 1)  | 7,444 mil millones de personas |
| <b>2017</b> | 42 (Oxfam 2018)    | 7,530 mil millones de personas |

Fuente: elaboración a partir de Oxfam y del BM (2019a).

Esta idea es clave, pues el aumento no es sólo cuantitativo en población, sino cualitativo en la ampliación del mercado de trabajo. La Población Económicamente Activa (PEA) pasó de 2,319 millones de personas en 1990 a 3,456 en 2018 (BM 2019b), es decir, un aumento del 50%. Esta dinámica ha tenido una fuerte influencia en el Producto Interno Bruto mundial, no significa que sea el único factor, pero es indudable que múltiples procesos vinculados al crecimiento del PIB requieren trabajo humano inmaterial o material. En este marco, el PIB mundial ha pasado de 1,366 billones de dólares en 1960 a 33,598 en el 2000 y 80,738 en 2017 (BM 2019c). Este crecimiento también se ha visto reflejado en el PIB per cápita que pasó de 450,48 dólares en 1960 a 5,488 en 2000 y 10,721 en 2017 (BM 2019d). Para profundizar aún más la discusión, el dividir el planeta en países por quintiles, el aumento de la población es inversamente proporcional con la riqueza. Es decir, los países con ingresos más altos, entre los cuales están la mayoría de los integrantes de la OCDE, han aumentado su PEA en un 21% desde 1990 hasta el año 2018, mientras los de más bajos ingresos en un 55% (Figura 2.4). Si bien en términos absolutos el crecimiento más alto ha sido de los países de medianos ingresos, se puede concluir que entre más alto es el nivel de ingresos como país, como en el caso de la OCDE, más bajo es el crecimiento de la PAE. En consecuencia, los hallazgos sugieren que los indudables avances que han tenido algunos países de la OCDE en equidad, los cuales se han venido erosionando, se han basado en reproducir la asimetría capitalista centro-periferias.

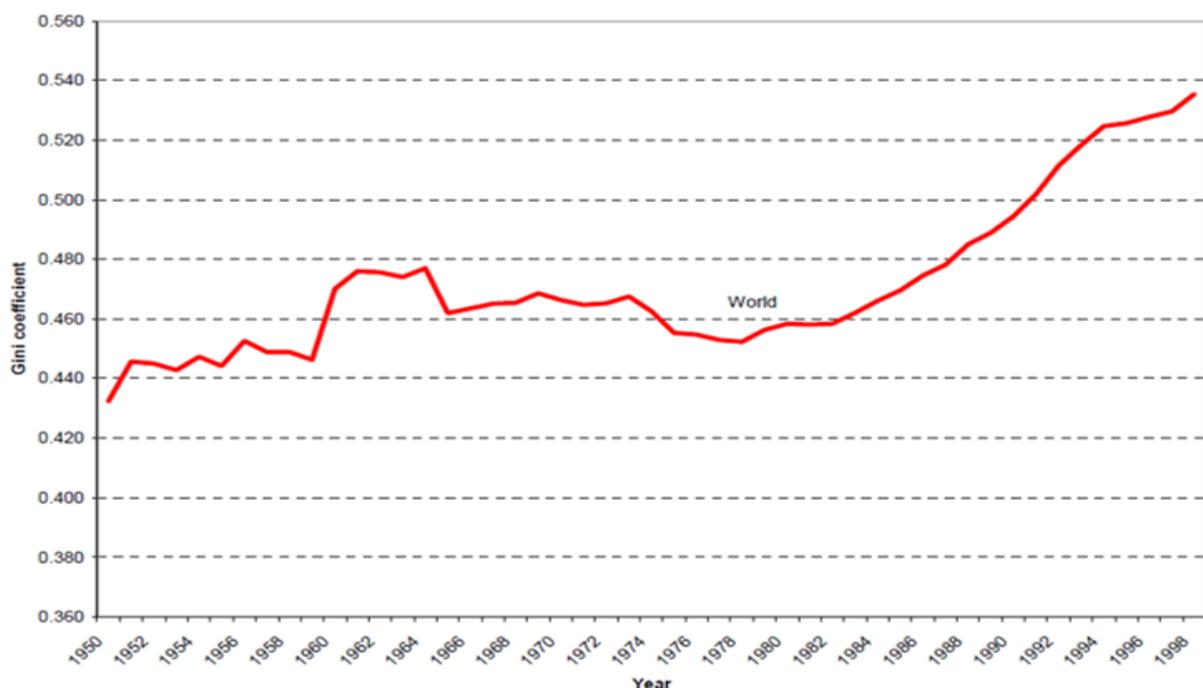
**Figura 2.4. Relación PAE – Ingresos de países por quintiles**



Fuente: elaboración a partir de Banco Mundial (2019).

Empero, este no es un tema exclusivo de la estructura histórica multipolar, es un problema que se ha sostenido a lo largo del AWO: los países de la OCDE han sufrido de una marcada desigualdad interna (excepto algunos países con tradiciones equitativas, como los Nórdicos), pero también han fomentado las brechas con respecto a los países más pobres. El crecimiento del PIB por áreas de desarrollo, por habitantes del mundo entre 1980 y 1994, aumentó 6 veces más para los más ricos, donde se encuentra la mayoría de la OCDE, en comparación con los más pobres (Vilas 1996, 7). Al ampliar el tiempo e incorporar el Gini el problema se mantiene, es decir, la desigualdad sigue en aumento (Figura 2.5). El Gini mundial aumentó más de 2,5 veces entre 1800 y 1870, además “a escala global, debe haber existido incluso una divergencia mucho mayor entre 1800 y 1913 y [...] durante el apogeo de la globalización en 1870-1913, esa divergencia no debe haber disminuido” (Milanovic 2003, 10).

**Figura 2.5. Coeficiente de Gini: desigualdad internacional no ponderada, 1950 a 1998**



Fuente: Milanovic (2003, 17).

El hecho de que la OCDE tenga por leitmotiv “mejores políticas para una vida mejor”, no significa que pueda aplicarlo. La desigualdad está “integrada” en la OCDE, pero no por errores de cálculo en política o técnica, sino porque al reproducir las condiciones materiales del sistema capitalista, reproduce también sus contradicciones. Las disparidades de renta y riqueza, sin intentar dar una fórmula mágica, se fundamentan o tienen una parte importante de su base como resultado de la contradicción que socializa el trabajo produciendo riquezas

comunes pero que, a través de mecanismos políticos, económicos, culturales y sociales, permite que pequeñas minorías se apropien de dichas riquezas a nivel doméstico y global.

#### **4. Ideas: pensamientos intersubjetivos e imágenes colectivas construidas por la OCDE**

En el marco de este largo trasegar histórico la OCDE ha contado con, al menos, las siguientes particularidades: (i) es una OI que se muestra como auto condicionante, es decir, no impone arbitrariamente recomendaciones a sus integrantes. Empero, en la práctica la socialización y evaluación de expertos lleva a un proceso de homogeneización impuesto desde los países más poderosos: una práctica que se vuelve “inquisitorial”, según Nieto (2011, 47); (ii) sus recomendaciones, lejos de ser neutrales, se basan en combinaciones complejas de propuestas del Consenso y el post-Consenso de Washington, con reformas sociales neoliberales de segunda generación (entrevista 02, diciembre de 2018); y, (iii) es el tanque de pensamiento más importante del neoliberalismo hoy. Es decir, es el centro de producción teórica e ideológica más importante con el que cuenta la estructura histórica actual. El BM y el FMI han estado circunscritos a temas muy concretos sobre estructura macroeconómica, mientras la OCDE no sólo hace recomendaciones en dicha materia, sino que trabaja un total de 16 temas.

Retomando la caracterización del poder realizada por Barnett y Duvall (Tabla 1.7), se halla una relevante funcionalidad de la OCDE. La OCDE ejerce poder obligatorio y estructural con los países vinculados al “club”, pues “juega un papel instrumental en el desarrollo de modos inquisitivos y meditativos de gobierno, bajo una fuerte perspectiva neoliberal” (Vicher 2014, 123). Empero, tal vez su papel más importante se encuentra en el ejercicio de formas difusas de poder institucional y productivo, toda vez que, sus recomendaciones mundiales acotan campos de acción validos e inválidos para el comportamiento de los Estados. Desde su origen la OCDE nació con este alcance, pues su trasegar histórico y el papel dado por los países del Centro, le ubicó como una productora de pensamientos intersubjetivos dominantes. Así:

Desde sus orígenes, la OCDE se configuró como un foro destinado a proporcionar ideas, identificar problemas y ofrecer soluciones [...] orientado de manera clara a generar prácticas compatibles con la economía de mercado y con el mantenimiento del orden mundial que empezó a perfilarse una vez concluida la II Guerra Mundial. Ese rol de foro multilateral [...] le ha otorgado siempre un papel menos conflictivo y beligerante que el de otros organismos internacionales, tanto por la naturaleza no vinculante de las resoluciones adoptadas como por el carácter voluntario y consensuado de la participación de los Estados (Nieto 2011, 44).

Este es el plus de la OCDE y, además, un justificante de la actual investigación. A pesar de ser una OI con casi 60 años de existencia es uno de los organismos menos estudiados, en gran medida, porque los estudios previos de EPI se han concentrado en analizar la influencia del BM y el FMI. Empero, la OCDE representa una forma discursiva y cognoscitiva de reproducir las capacidades materiales del capitalismo a través del establecimiento de normas e ideas. En consecuencia, se ha subvalorado el papel político de la OCDE caracterizándola como un simple “Think Tank” altamente tecnificado, obviando que, “el conocimiento producido en sus redes no ha constituido sólo una suma de datos, sino una guía hacia futuras direcciones en la reproducción y desarrollo de prácticas que dan forma y armonizan crecientemente el sistema político y económico” (Vicher 2014, 126). Significa que su función como constructor de normas tiene un triple ámbito. Por una parte, una alta cualificación en investigaciones que constituye al mismo tiempo legitimidad sobre sus recomendaciones. En segundo lugar, un espacio de articulación, como ocurrió durante la Guerra Fría (Clifton y Díaz-Fuentes 2011, 127), donde las élites mundiales acuerdan políticas. Finalmente, como un ente que construye, revisa y hace seguimiento a la aplicación de sus políticas públicas propuestas. Podría decirse que los Comités cumplen la primera función, el Consejo la segunda y la Secretaría la tercera, en congruencia con su estructura orgánica (Figura 2.6).

**Figura 2.6. Estructura orgánica de la OCDE**



Fuente: Congreso del Perú (2017).

Enmarcados los alcances del papel de la OCDE en la construcción de pautas de comportamiento para los Estados, es preciso señalar dos de sus mecanismos de aplicación<sup>9</sup>.

<sup>9</sup> Teniendo en cuenta el carácter crítico y no descriptivo de la presente investigación, no se profundiza en la forma de funcionamiento burocrática de la OCDE. Para profundizar sobre esta estructura ver Vicher (2014), Nieto (2011), Clifton y Díaz-Fuentes (2011), Woodward (2009) o Webb (2007), entre otros.

Por una parte, se encuentra la evaluación inter-pares, es decir, revisión de expertos que permite a los países miembros junto a los Comités de la OCDE interrogar a otras naciones. Por otra parte, el halo de imparcialidad y objetividad para el asesoramiento que se cierne sobre la OCDE, dada su alta capacidad técnica, “también puede utilizarse como un medio para cambiar la opinión pública hacia políticas (sic) preferidas por el gobierno, pues la OCDE es vista como una fuente autoritativa de asesoramiento político experto” (Webb 2007, 8).

En síntesis, significa que el papel otorgado por el orden mundial a la OCDE es el de una OI técnica que convenza más por sus formas, que por los fondos que comparte con el BM, el FMI, la OMC y, el conjunto de la infraestructura institucional del actual orden mundial. Esto lo logra a través de una sistemática construcción de normas, de prácticas de comportamiento o ideas que reflejan la ideología dominante, “bajo estas ideas, la OCDE ha definido cuáles son los estándares de comportamiento apropiado para los Estados que buscan identificarse como modernos, liberales, favorables al mercado y eficientes” (Webb 2007, 2-4). Sus mecanismos de poder son la estructura misma de la OCDE, junto a la evaluación inter-pares y la construcción de legitimidad desde la técnica.

En conjunto esto permite mostrar una mayor amplitud con respecto a otras OI cuyo mecanismo de financiación por políticas es flagrante. No obstante, significa que a través de medios más “suaves” pero constantes (Nieto 2011, 44; Vicher 2014, 115), termina reproduciendo la actual estructura histórica y sus contradicciones. En conclusión, como otras OI, la OCDE también tiene un carácter técnico-político pues sus recomendaciones no se escapan a la actual estructura histórica, por lo cual, construye un discurso homogéneo al interior de sus integrantes. Así, las “normas e ideas dominantes entre los funcionarios del Secretariado de la OCDE y entre los expertos nacionales que forman parte de sus múltiples comités tienden a ser adoptadas progresivamente por todos, en una suerte de proceso de socialización u homogeneización” (Nieto 2011, 47).

#### **4.1. Un estudio de caso: demarcando normas para Colombia entre 2010 y 2018**

La OCDE ha producido una extensa bibliografía sobre Colombia, hasta finales de 2019: 1093 informes públicos sobre 16 temas distintos (OCDE 2019b). El primer informe data de 1995 y la cantidad de documentos sobre el país fue ínfimo hasta 2008, donde no sobrepasó los 4 documentos por año. En el 2009 hay un claro aumento, sin embargo, a partir del 2013, año en que se solicitó el ingreso formal, el crecimiento de los informes fue exponencial llegando al

pico de 198 en 2017. Este tema es de primer orden, pues denota un creciente interés por parte de la OI hacia Colombia, un tema que se profundizará en el siguiente capítulo. Entre 1995 y 2012 los documentos de la OCDE sobre el país fueron 44, mientras que en el periodo 2013-2018, donde se tramitó el ingreso formal fueron reportados 1049 documentos. El tema más señalado por la OCDE es la economía con 350 informes y los temas de desarrollo ocupan la séptima posición, en estos dos sectores se encuentran temas tributarios, de ahí su relevancia para cualquier investigación. Los temas de educación, junto a Ciencia, Tecnología e Innovación (CTI), suman un total de 114 informes, por lo cual, también resalta su relevancia conjunta (OCDE 2019b). De este universo de documentos y temas, la presente investigación acota un total de 26 informes, 12 sobre educación y CTI, y 14 sobre impuestos y finanzas e inversiones (Anexo 2). La idea inicial de un análisis del periodo 2002-2018 fue descartada pues sobre estos temas existen apenas 3 informes previos al año 2010, en consecuencia, se utilizarán como análisis contextual y se centrará el análisis en el periodo 2010-2018.

El tema de educación se utiliza debido a que el buen desempeño de este sector influye satisfactoriamente en la superación de la desigualdad. En palabras de Piketty “las principales fuerzas de la convergencia son la difusión del conocimiento y la inversión en formación y capacitación” (2014, 24). Teniendo en cuenta que la presente investigación indaga, de manera tangencial, la desigualdad, este tema reviste importancia. Por otra parte, analiza las recomendaciones sobre el sistema tributario sugerido desde la OCDE, pues también es un tema relevante para combatir la desigualdad (CEPAL 2014). Además, es un tema central, en tanto “no cabe duda de que el análisis de los efectos de la tributación sobre la inversión, el crecimiento y la generación de empleo formal es indispensable para el diseño y debate del sistema tributario deseable para la economía colombiana” (DIAN 2015, 1).

#### **4.2. Análisis de contenido de las recomendaciones de la OCDE**

Como señala el marco teórico de la presente investigación, las contradicciones hacen parte constituyente de la realidad. La OCDE no escapa a esta máxima, pues en su composición interna se presentan fuertes tensiones, por ejemplo, entre el Comité de Comercio y el Laboral en materias de salarios (entrevista 05, marzo de 2019). Además, en sus recomendaciones se puede presentar una contradicción compleja. Su surgimiento se basa en políticas keynesianas, pero a partir de los años 70 se orienta hacia el neoliberalismo, en consecuencia, puede sugerir recomendaciones que aumenten la desigualdad en materia macroeconómica, mientras exige la mejora de indicadores de bienestar social. Este es un tema que se enuncia, pero que más

adelante se profundiza con suficiencia. Por ahora, al analizar el trasegar histórico de esta OI, es posible sugerir que sus recomendaciones gravitan en tres grandes ejes, que no son necesariamente coherentes.

- (i) Orientaciones del decálogo del Consenso de Washington (Williamson 1990), entendido como referente de políticas públicas dirigidas desde EE. UU. en el inicio de la estructura histórica unipolar. Es la parte más ortodoxa del monetarismo que plantea la OCDE (Vicher 2014, 115-116), reproduciendo el neoliberalismo y sus premisas como parte central del “pentagrama” del capitalismo hoy.
- (ii) Orientaciones emanadas del post-Consenso de Washington, entendido como el gestor del carácter “complementario [...] del mercado y del Estado, por el reforzamiento de las capacidades institucionales del Estado y por la aplicación de reformas de segunda generación, esto es, nuevas reformas centradas en cuestiones sociales y en la recuperación de las actuaciones públicas como factor de desarrollo” (Bustelo 2003, 6). Este tema es de central relevancia pues articula la premisa de Cox en torno a la absorción de ideas contrahegemónicas por parte de las OI (Cox 2016, 149), a través de medidas keynesianas (Nieto 2011, 49). La OCDE utiliza críticas al sistema capitalista para plantear salidas paliativas que en realidad lo reproducen, como lo muestra muy claramente su reciente informe sobre desigualdad (Keeley 2018, 7-8). Esto es teóricamente identificado como difracción neoliberal (Puello 2014, 31), que implica “repensar las políticas económicas e introducir medidas sociales e instrumentos bajo nuevos enfoques neoliberales, pero sin realizar transformaciones en el proyecto político hegemónico”.
- (iii) Orientaciones con “desigualdad integrada”. Parafraseando la retoma de Ramos sobre Ruggie (2012, 31), las recomendaciones de la OCDE sobre Colombia contienen una “desigualdad integrada”. Es decir, por diferentes razones, que se indagan a continuación la OCDE plantea recomendaciones que en realidad aportan a profundizar la desigualdad en Colombia.

Teniendo en cuenta que los datos y la evidencia se puede organizar por “fecha, temas [...], individuos, unidades de análisis o cualquier criterio conveniente, de acuerdo con el planteamiento del problema” (Hernández, Fernández y Baptista 2010, 379), las recomendaciones de la OCDE se organizan por temas. Específicamente, en la Tabla 2.5 y 2.6 se sistematizan sobre la base de los tres ejes mencionados en el acápite inmediatamente

anterior. Es decir, se analizan las recomendaciones de la OCDE para Colombia en el sector educativo y tributario entre 2010 y 2018 caracterizando los elementos que responden al neoliberalismo ortodoxo, a la difracción neoliberal y a la “desigualdad integrada”.

**Tabla 2.5. Recomendaciones de la OCDE a Colombia entre 2010 y 2018 sobre educación, identificando elementos de neoliberalismo ortodoxo, difracción neoliberal y desigualdad “integrada”**

| <b>Neoliberalismo ortodoxo:</b> recomendaciones de la OCDE basadas en el Consenso de Washington    |  |
|--|--|
| <i>Disciplina fiscal</i>   | (I) Mejorar la educación no requiere más recursos (OCDE 2018a, 29-31; 2016a, 260).<br>(II) Sujetar la inversión en educación a la "Regla fiscal" (OCDE 2018b, 1).  |
| <i>Reorientación del gasto público</i>   | (I) Extender la venta de servicios educativos en todos los niveles (OCDE 2018a, 130-136).<br>(II) La reducción práctica de la inversión en educación también disminuye los salarios de los maestros, aumentando sus labores (OCDE 2018b, 3).<br>(III) La asignación de recursos es mediante focalización (OCDE 2016a, 127-128). En especial, en educación superior con el ICETEX que debe aumentar sus recursos (OCDE 2012, 335-337).  |
| <i>Reforma tributaria</i>  | (I) El aumento de inversión en educación está sujeto a aumento de impuestos regresivos (OCDE 2018a, 28-29; 2016a, 62).   |
| <i>Estándares homogéneos</i>   | (I) La OCDE entiende el conocimiento como una mercancía cognitiva transable y ajustada a lógicas de mercado (OCDE 2014a, 1).<br>(II) Construir un marco único evaluativo (OCDE 2016a, 204; 206; 259), de ingreso a educación superior (2014b, 30) y curricular (OCDE 2012, 84).<br>(III) Se insta a “igualar por abajo” currículos académicos al incluir al Sena como entidad de educación superior (OCDE 2012, 77-78; 334), recortando currículos (OCDE 2012, 346).   |
| <i>Privatización</i>   | (I) Su propuesta educativa se puede condensar en la idea de: incentivar la “financiación pública de actividades privadas” (OCDE 2014b, 26).<br>(II) Fortalecer Alianzas Publico-Privadas (APP), dando recursos públicos para control privado (OCDE 2018a, 198-209). Las únicas instituciones con buenos resultados académicos son escuelas privadas de alto costo (OCDE 2018c), igual en las universidades (OCDE 2017c, 3).<br>(III) En consecuencia, la matrícula superior privada es del 49% con relación al 30% de la OCDE (2016). Se insta a aumentar los recursos privados (OCDE 2016a, 129).   |
| <b>Difracción neoliberal:</b> recomendaciones de la OCDE basadas en el post-Consenso de Washington |  |
| <i>Redes de seguridad social</i>   | (I) Cerrar brechas educativas de todo tipo (OCDE 2018a, 28). Para mejorar en “el aprendizaje, las tasas de graduación y las perspectivas laborales” (OCDE 2012, 73).<br>(II) La ecuación financiera de la educación es: recursos para fondo compensatorio, canasta educativa, maestros y recursos directos para Escuelas (OCDE 2018a, 130-136). Sobre la idea de: más recursos públicos implica mejores resultados académicos (OCDE 2018c, 3).<br>(III) Se reconocen problemas que deben ser solucionados: asimetría en remuneración entre hombres y mujeres; baja inversión per cápita; falta de universalidad (OCDE 2018b, 1); baja población con educación terciaria (OCDE 2018b, 2); baja financiación pública de instituciones (OCDE 2018b, 3). Todo se condensa en indicadores para medir avances (OCDE 2014, 1).<br>(IV) Priorizar la transición en educación inicial (OCDE 2016a, 126; 128; 207-208), con acompañamiento a las familias e información territorial (OCDE 2016a, 127-130).<br>(V) Aumentar los recursos CTI (OCDE 2014a, 1-3). Además, fortalecer los emprendimientos con innovaciones (OCDE 2014b, 27). |

|   |   |
|---|---|
| <i>Reducción de la pobreza</i>  | <p>(I) Aumentar recursos para educación pública primaria, con enfoque en las personas más vulnerables, sumado a servicios complementarios (OCDE 2018a, 130-139).</p> <p>(II) Corregir las asimetrías en el acceso y la culminación de la educación (OCDE 2016a).</p> <p>(III) Aumentar matrícula universal, en Colombia llega al 56%, al 84% en la OCDE (2015, 2).</p> <p>(IV) Se puede sintetizar la posición de la OCDE en: “mejores condiciones de acceso, permanencia y graduación de educación de calidad a todos los jóvenes” (2012, 334).</p>  |
| <i>Instituciones reguladoras</i>  | <p>(I) Desarrollar educación intercultural (OCDE 2018a, 30-31), aumentar matrícula de estudiantes en salud, tercer nivel, licenciaturas y maestrías (OCDE 2017c, 2-3).</p> <p>(II) Se deben corregir las asimetrías de género, con respecto a ingresos una vez culminada la educación, a docencia universitaria (OCDE 2016, 2) y al acceso a empleo (OCDE 2015, 2)</p> <p>(III) Mejorar relación entre actores educativos y evaluación de acciones (2016, 260; 325).</p>  |
| <b>Desigualdad integrada:</b> recomendaciones de la OCDE que contienen elementos que aportan a diferentes formas de desigualdad |   |
| <i>El modelo aplicado produce desigualdad</i>   | <p>(I) La OCDE (2018a, 198-209), reconoce que el modelo educativo hasta ahora aplicado ha generado desigualdad en el acceso a educación de calidad. Su diagnóstico detallado (OCDE 2018b) confirma que la aplicación del neoliberalismo ha producido atrasos en cobertura y calidad. Empero, se puede concluir que sus recomendaciones fomentan el mismo modelo.</p> <p>(II) La financiación está sujeta a la disciplina fiscal, a la segregación (OCDE 2016a, 207; 260; 327) y a créditos (OCDE 2014b, 30); particular relevancia presta la OCDE a los préstamos bancarios y a la autofinanciación de universidades (OCDE 2016a, 324-327). Todos, elementos que aportan a la desigualdad en Colombia. Lo más grave es que la OCDE insta a NO aumentar financiación pública de educación superior y a priorizar recursos privados (OCDE 2012, 345).</p> <p>(III) La OCDE (2015, 3) señala que hay dos problemas nodales en educación: baja inversión per cápita y muchos recursos de procedencia privada. Empero, sus propuestas se basan en baja inversión pública y mayor privatización educativa.</p> <p>(IV) La OCDE respaldó la propuesta de reforma a la educación superior más retardataria de los últimos 50 años en Colombia (OCDE 2012, 84; 71-73). Para la OCDE las universidades con ánimo de lucro son “más equitativas y con mejores incentivos” (2014, 181).</p> |
| <i>Económica</i>  | <p>(I) Desigualdad en las formas de financiación de instituciones educativas, en cumplimiento de la disciplina fiscal (OCDE 2018a, 130-136). Generan mayores gastos en estudiantes y familias de municipios alejados, pues llegan menos recursos a universidades regionales.</p> <p>(II) Sujetar la financiación de la educación al aumento de impuestos (OCDE 2018a, 28-29) genera una carga, pero con la disciplina fiscal las familias deben asumir un “doble costo”. La OCDE (2016a, 127; 262) insta tácitamente a aumentar los recursos por parte de las familias.</p>   |
| <i>Ingresos</i>   | <p>(I) La privatización de la educación afecta los ingresos de las familias más pobres pues aumenta sus gastos para garantizar ese derecho (OCDE 2018a, 130-136).</p> <p>(II) La propuesta de estandarización del conocimiento de la OCDE (2018a, 28-29; 2016a, 259) elimina las capacidades polivalentes de los futuros trabajadores, empujando los salarios hacia abajo y generando futuros ingresos decrecientes para el factor trabajo.</p> <p>(III) Los maestros también se ven afectados con la política de disciplina fiscal, pues aumentan sus labores y no crecen sus salarios reales (OCDE 2018a, 32-34).</p> <p>(IV) Hay 2 propuestas centrales en educación de la OCDE (2018a; 2012, 335): Jornada Única y APP. La primera crea desigualdad en los ingresos de los maestros y la segunda de las familias.</p> <p>(V) La asimetría en la distribución de recursos de las universidades se replica en investigación empresarial, dando 7 veces más dinero a grandes que a pequeñas empresas (OCDE 2014a, 3).</p> <p>(VI) Se insta a eliminar carreras de pregrado, aumentando carreras técnicas precarias, que reflejen salarios precarios (OCDE 2014b, 30; OCDE 2012, 337).</p>  |

|                         |  |
|-------------------------|--|
| <i>Acceso</i>           | <p>(I) Las APP han generado segregación y desigualdad social en permanencia y acceso a la educación (Termes et al 2015, 6).</p> <p>(II) La privatización aumenta la segregación social, excluyendo a quienes carecen de recursos, por ende, la falta de formación genera potencial desigualdad de ingresos futuros. Las políticas de la OCDE (2012), junto al BM, sugieren aumentar el factor privado que hoy llega al 49%.</p> <p>(III) La OCDE acepta que la privatización es una carga adicional para las familias, sin embargo, promueve el aumento de créditos (OCDE 2016).</p> <p>(IV) Incorporar el Sena al MEN (OCDE 2012, 334), genera desigualdad a personas que no tienen terminado el bachillerato, pues impide su ingreso a educación superior.</p> |
| <i>De línea de base</i> | <p>(I) Se reconoce que ya existen muchas asimetrías en la distribución de recursos en la educación. No obstante, en sus propuestas no se modifica esa desigualdad (OCDE 2018c, 7; OCDE 2016a, 62), en sintonía con el BM (OCDE 2016a, 327).</p> <p>(II) En vez de aumentar los recursos en educación superior se plantea una redistribución por abajo de los recursos disponibles (OCDE 2014b, 30).</p>  |

Fuente: propia por autor con 12 informes de la OCDE. Para ver un análisis detallado ir al Anexo 3.

**Tabla 2.6. Recomendaciones de la OCDE para Colombia entre 2010 y 2018 sobre tributación, identificando elementos de neoliberalismo ortodoxo, difracción neoliberal y desigualdad “integrada”**

| <b>Neoliberalismo ortodoxo:</b> recomendaciones de la OCDE basadas en el Consenso de Washington |  |
|---|--|
| <i>Apertura a la Inversión Extranjera Directa (IED)</i>   | <p>(I) Colombia cumple con la normativa de la OCDE (2012a, 10) sobre apertura, de hecho, tiene pocas restricciones para la IED, aunque se le sugiere continuar la ampliación del comercio internacional (OCDE 2018d, 167). Esto ha permitido que Colombia sea uno de los países más atractivos para la IED en Latinoamérica (OCDE 2015a, 17; OCDE 2012, 9).</p>  |
| <i>Liberalización financiera</i>  | <p>(I) La OCDE respalda tácitamente el régimen especial de exenciones tributarias del que goza el sector financiero del país (OCDE 2016b, 5; OCDE 2015a, 17).</p> <p>(II) Parte importante de estas recomendaciones de la troika BM-FMI-OCDE ha llevado, no sólo a que el 85% del PIB sea privado, sino a que “la privatización, [esté] abierta sin limitaciones a los inversores extranjeros” (OCDE 2012a, 9). Privatización que la OCDE solicita ampliar aún más, en sectores como la infraestructura (2012a, 15).</p> <p>(III) En general, la OCDE señala que la liberalización permite aportar a la superación de la pobreza y la desigualdad en Colombia (OCDE 2003, 42).</p> |
| <i>Reforma tributaria</i>   | <p>(I) Al igual que en educación, se sujeta la construcción de infraestructura al aumento de impuestos (OCDE 2017d, 7). Pero en este caso se profundiza el tema: cualquier tipo de política social sólo podrá ser financiada a través reformas tributarias (OCDE 2013, 22).</p> <p>(II) La OCDE comparte con el gobierno nacional la idea, en la práctica, de una “reforma tributaria estructural” cada dos años (OCDE 2015b, 64; OCDE 2017d, 12).</p>   |
| <i>Desregulación</i>  | <p>(I) Se señala que existen cargas regulatorias que impiden el avance de las empresas, por ende, se insta a eliminar estas cargas (OCDE 2017d, 7; OCDE 2015c, 4). Particularmente, se señala disminuir “las tasas estatutarias del impuesto a la renta de las sociedades, el impuesto al patrimonio neto con el que se gravan los activos de las empresas y el IVA que se impone sobre la inversión” (OCDE 2015c, 22).</p> <p>(II) En general, la OCDE aboga por la disminución de regulaciones que son barreras, lo cual, “podría incrementar la productividad y el crecimiento” (OCDE 2015c, 29).</p>   |
| <i>Disciplina fiscal</i>  | <p>(I) Se articula la postura con el BM y el FMI de priorizar la “regla fiscal” como marco de distribución fiscal en Colombia (OCDE 2017d, 24; 2015c, 4; 21). Esta regla produjo, entre</p>  |

|   |  |
|---|--|
|   | <p>otros temas, que el gobierno central redujera la inversión del 3% al 2,1% entre 2014 y 2016, priorizando el pago de la deuda, con un incremento del 2,2% al 3% (OCDE 2017d, 21).</p>  |
| <i>Reorientación del gasto público</i>  | <p>(I) Al igual que en materia educativa, el programa de devolución de IVA se piensa como un proyecto de focalizar a las poblaciones más pobres para darles asistencia social (OCDE 2013, 22). Además, con el mismo planteamiento frente al rol de “Familias en Acción” en la promoción de educación (OCDE 2013, 22).</p>  |
| <p><b>Difracción neoliberal:</b> recomendaciones de la OCDE basadas en el post-Consenso de Washington</p>   |  |
| <i>Redes de seguridad social</i>  | <p>(I) Se requiere la formalización de más puestos de trabajo, lo cual, también permite mayor capacidad de recaudo de impuestos (OCDE 2018d, 7).</p> <p>(II) Para garantizar mayores ingresos impositivos, para fortalecer redes de seguridad social, se plantea el impuesto a las herencias, a las sucesiones y a bienes raíces (OCDE 2013, 21).</p>  |
| <i>Reducción de la pobreza</i>  | <p>(I) Más que reducir la inversión pública imprescindible, se debe disminuir el gasto y aumentar la recaudación de ingresos (OCDE 2017d, 21).</p> <p>(II) La OCDE insta de manera constante a la aplicación de impuestos progresivos, para disminuir la pobreza en el país (OCDE 2013, 21; OCDE 2015c, 4-5).</p> <p>(III) Colombia ha avanzado en importantes programas para reducir la pobreza, un tema resaltado por la OCDE (2010, 5), insistiendo en que se debe continuar.</p>   |
| <i>Instituciones reguladoras</i>  | <p>(I) El Congreso ha avanzado, pero se requiere una legislación más clara para permitir que las Empresas Multinacionales declaren sus ingresos (OCDE 2018d, 167).</p> <p>(II) La reforma tributaria de 2016, recomendada por la OCDE, sugirió gravar los dividendos y eliminar las exenciones regresivas (OCDE 2017d, 24; OCDE 2015c, 5).</p> <p>(III) La OCDE insta a las entidades públicas y privadas a informar del conjunto de sus acciones a la ciudadanía (OCDE 2015a, 119-120). Esto lo incentivó la OCDE en la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) con la campaña “Firma digital y renta en línea”, que tiene por objeto aumentar los índices de recaudación impositiva (OCDE 2015b, 64-66).</p> <p>(IV) Reducir evasión fortaleciendo la administración tributaria (OCDE 2015c, 5; 22).</p> <p>(V) Generar un cambio en la forma de tributación de los más ricos es gravar las acciones societales, no a las empresas. Un ejemplo, es el impuesto IMAN (OCDE 2015c, 23-24).</p> <p>(VI) Un tema central de tributación serían los impuestos verdes: “un impuesto al carbono para lidiar de manera coste-eficiente con las emisiones” (OCDE 2015c, 27).</p> |
| <p><b>Desigualdad integrada:</b> recomendaciones de la OCDE que contienen elementos que aportan a diferentes formas de desigualdad en Colombia.</p> |  |
| <i>El modelo aplicado produce desigualdad</i>   | <p>(I) En conjunto, el esquema tributario de la OCDE se basa en extender y aumentar la base gravable y de productos con impuestos indirectos, como el IVA (OCDE 2013, 21) o con el cobro de impuestos de renta a personas con salarios medios (2,5 SMMLV) (OCDE 2015c, 5). Sumado a la reducción del impuesto de renta que, por orientación de la OCDE, se ha venido reduciendo en cada reforma, pasando de 34,2 en 2013 a 25,5 en 2019 (La República 2018a).</p> <p>(II) La OCDE reconoce que las bases del modelo económico en Colombia fueron radicalmente transformadas a partir de 1990. Más concretamente que punto por punto, se aplicó el decálogo del Consenso de Washington a partir de 1990 (OCDE 2002, 3; 2015c, 4). Por ende, las diferentes consecuencias que se ven a lo largo de las Tablas 2.5 y 2.6, en la política educativa y tributaria, están claramente influidas por este contexto. Con un relevante y único papel desempeñado por las OI en este proceso (OCDE 2002, 4-5).</p>  |
| <i>Económica</i>  | <p>(I) La recomendación central de la OCDE con respecto a las EMN es que declaren sus ganancias, pero en ningún sentido, insta al gobierno de Colombia a eliminar las exenciones tributarias (OCDE 2018d). Un tema que se fortalece al analizar la posición de la OCDE con respecto a las exenciones financieras que tácitamente respalda (OCDE 2016b, 5).</p>   |

|                   |   |
|-------------------|---|
|                   | <p>(II) La OCDE ha insistido en que se debe crear un salario mínimo por edad y región (OCDE 2017d, 7; OCDE 2015c, 5). En la práctica implica que para la población más joven sin experiencia y para los municipios más alejados de capitales productivas, el salario se verá desmejorado, aumentando la desigualdad económica.</p> <p>(III) Es necesario eliminar los subsidios a los precios del agua y la electricidad (OCDE 2013, 22). Al articular con otras orientaciones de la OCDE implica una lógica de Ajuste Estructural del FMI: reducción de ingresos de las familias, con aumento sistemático de impuestos.</p>  |
| <i>Tributaria</i> | <p>(I) El sistema tributario empeora las asimetrías salariales, un tema que la misma OCDE reconoce (OCDE 2017, 21). Pero sus recomendaciones no apuntan a resolver esta asimetría, por el contrario, se insiste en medidas que supriman cargas impositivas para el capital: “reducir aún más los impuestos y contribuciones sobre salarios” (OCDE 2017d, 7).</p> <p>(II) La OCDE recomendó la reforma tributaria de 2016 (OCDE 2017d, 12; 22; 24), cuya base fue aumentar el impuesto regresivo del IVA del 16% al 19% (OCDE 2015c, 24). Esto, trajo efectos concretos sobre la desigualdad pues el 30% más pobre tuvo un aumento tributario de 6,5%, mientras los más ricos de apenas un 0,4% (RJT 2017).</p> <p>(III) En la reforma de 2016 la OCDE recomendó disminuir el impuesto de renta para las empresas más grandes y ampliar la base del impuesto de renta a las personas naturales con salarios más bajos (2017d, 23; OCDE 2015c, 5). Sumado a otras reducciones de impuesto de renta que se hicieron en 2013 (OCDE 2015, 17), pasando de 33 a 25% (OCDE 2014c, 17).</p> <p>(IV) El llamado permanente por parte de la OCDE para “mejorar el ambiente para las inversiones y entorno empresarial” (2012a, 92), se ha traducido en ventajas tributarias no sólo para grandes empresas nacionales, sino especialmente para EMN. En general, la propuesta de la OCDE es gravar el consumo y no la inversión (OCDE 2015c, 23).</p> |

Fuente: propia por autor con 14 informes de la OCDE.

Comparando los datos sistematizados en las dos anteriores tablas, se pueden divisar tres importantes tendencias. En primer lugar, que la OCDE plantea una serie de propuestas sociales relevantes, en lógica keynesiana y del post-Consenso, que caracterizó su primera etapa en la estructura histórica bipolar. Estas recomendaciones se centran en construir redes de seguridad social, en reducir la pobreza y en crear o fortalecer instituciones reguladoras. En segundo lugar, que la OCDE plantea reformas basadas en el Consenso de Washington, en la lógica monetarista que caracterizó su segunda etapa en la estructura histórica unipolar. Estas recomendaciones se concentran en la disciplina fiscal, la reorientación del gasto público, la privatización, la apertura a la IED, la liberalización financiera, la reforma tributaria y la desregulación. En tercer lugar, en coherencia con el argumento de la investigación, al ser reproductora del orden mundial, la OCDE también fomenta las contradicciones del sistema capitalista. Más concretamente, en diferentes recomendaciones de la OCDE para Colombia hay “desigualdad integrada”. En materia educativa la OCDE fomenta desigualdades en las formas de financiación, en los ingresos futuros de los estudiantes y en el acceso, profundizando, además, otras desigualdades existentes. En materia de impuestos, la OCDE fomenta en sus recomendaciones desigualdad económica y tributaria.

Un resultado llamativo es que el caso de la OCDE con respecto a Colombia permite concluir que esta OI articula de manera compleja políticas neoliberales ortodoxas y políticas sociales de 2ª generación, junto con recomendaciones que fomentan diversas formas de desigualdad. Al sintetizar las ideas construidas por la OCDE con respecto a Colombia entre el 2010 y el 2018, se puede tomar distancia de las lecturas críticas ortodoxas que argumentan que las OI reproducen el sistema de manera simple. La OCDE no sólo puede construir ideas contradictorias entre sí, al condensar políticas monetaristas y keynesianas en las mismas recomendaciones, sino que se puede mostrar como contradictoria ante el BM o el FMI al sugerir políticas progresistas. Finalmente, es importante resaltar que, fortaleciendo el argumento central, la propia OCDE reconoce en sus informes que las políticas aplicadas en los últimos 20 años en Colombia, con una fuerte influencia de las Organizaciones Multilaterales (OCDE 2002, 4-5), han producido estas desigualdades (OCDE 2018a, 198-209; OCDE 2018b; OCDE 2015, 3; OCDE 2012, 84; 71-73; OCDE 2014, 181; OCDE 2013, 21; OCDE 2015c, 5; OCDE 2002, 3; OCDE 2015c, 4).

## **5. Conclusiones**

La pregunta subsidiaria que guía el presente capítulo es: ¿cuál es el papel de la OCDE en el orden mundial? Con base en los hallazgos, se puede señalar que la institución OCDE tiene el papel de construir ideas dentro del orden mundial, con el objetivo de reproducir el orden mundial y sus asimetrías. Esta idea es un lugar común de múltiples autores, que señalan a las OI como punto de apoyo de la hegemonía global. Lo característico de la OCDE, son tres elementos. En primer lugar, que esta OI tiene capacidades materiales en cinco grandes campos (Tabla 2.1), pero también, concentra las personas más ricas del planeta. En segundo lugar, que su papel como dispositivo superestructural o “institución” le permite aplicar métodos más consensuales, con respecto al FMI y el BM.

Además, al sumarse la legitimidad de la técnica, la OCDE puede orientar normas como imperativos morales. En tercer lugar, que la OCDE tiene un rol central en la construcción de ideas. En síntesis, se puede decir que la OCDE desempeña un papel relevante en el orden mundial pues se ha convertido en un escenario de acuerdo entre élites globales, para reproducir sus privilegios en sintonía con el sistema capitalista, construyendo una institución altamente técnica que mediante consensos homogeneiza políticas domésticas mediante la aplicación de reformas neoliberales con políticas de 2ª generación, pero que tienen desigualdad “incrustada”.

Este papel surge de un largo proceso histórico producto de las adaptaciones de la OCDE a los cambios en el orden mundial. Esta OI se adapta al orden mundial desde su constitución a partir de 1961, pasando por tres grandes etapas. En la estructura histórica bipolar va a ser utilizada por el imperialismo atlántico, entiéndase la alianza de la parte norte de América y Europa, como la contraparte económica de la OTAN. Su objetivo central será el impulso a la liberalización financiera, la apertura comercial y el crecimiento económico como proyecto, pero, con políticas de corte keynesiano. En un segundo momento, en la estructura histórica unipolar, la OCDE está mediada por complejas contradicciones impuestas por el orden mundial. La caída de los ABW, la crisis del petróleo, la irrupción del neoliberalismo, la caída de la URSS y la quinta revolución industrial, entre otros factores, delimitaron el cambio de la OCDE. Con un viro dado a finales de los 70, del keynesianismo al monetarismo, llegará a 1990 con la idea de abrir el “club” con una contradicción compleja basada en el impulso más ortodoxo del neoliberalismo, pero en deslinde con la ínfima política social del BM y el FMI. Este es el marco histórico que lleva a la OCDE a constituirse como base de un acuerdo global de la clase capitalista, para construir un sector administrativo que articule las élites mundiales y supere las tensiones otrora irremediables entre las diadas occidente-oriente y Norte-Sur.

La arquitectura institucional surgida del nuevo orden mundial tiene por labor reproducir el capitalismo (entrevista 03, marzo de 2019), de manera complementaria, pero no homogénea. A la OCDE le corresponde una labor: convencer más por sus formas, mediante la construcción de normas legitimadas desde la técnica. Significa que su forma técnico-política se hace de manera más sutil, mediante consensos y presentándose como alternativa para los fallos de mercado y de Estado. Este papel menos conflictivo, más hegemónico en lógica gramsciana, representa sin dudas una forma discursiva y cognoscitiva de reproducir las capacidades materiales del capitalismo a través del establecimiento de normas.

Ante esta evidencia, es preciso apuntalar que el realismo está equivocado: su idea de la relatividad no es cierta, toda vez que la OCDE ha sido capaz de declararse soberana (mediante sus Protocolos suplementarios I y II), desde su fundación. En particular, es capaz de obligar a Estados miembros y no miembros a modificar su comportamiento con base en la información que estos otorgan. El neoliberalismo también se equivoca: su idea de la neutralidad de las OI no es cierta, en tanto la OCDE tiene un claro compromiso con la reproducción de las lógicas del sistema capitalista. En particular, con los mercados financieros, el comercio y el crecimiento económico como pilares del modelo de desarrollo global. No queda duda que la

OCDE desde su emergencia tenía por objeto funcionar como dispositivo superestructural, que articulaba las ideas de liberalización (financiera), apertura (comercial) y globalización (OI sobre los Estados), para reproducir las capacidades materiales del capitalismo en los Estados parte de su estructura. He ahí la teoría de estructuras históricas de Cox.

Finalmente, se puede concluir que las ideas construidas para el caso de Colombia, tiene tres grandes campos. El primero, es el consenso de Washington, entendido como el marco de propuestas más monetaristas y claramente dirigidas a la estructura económica del Estado. Esto podría sugerir que en materia económica la OCDE se preocupa por determinar la política doméstica, no sólo sugerirla, por lo cual, esta OI es tan ortodoxa en el tema como el BM o el FMI. El segundo, es el post-Consenso de Washington, entendido como el marco de las propuestas más keynesianas y ancladas a la superestructura política, institucional y social del Estado. Esto podría sugerir que la OCDE puede emitir recomendaciones contrarias a las del BM o el FMI, con un carácter más social como las de la ONU o la FAO. Es aquí donde se comprende mejor el método de análisis del marxismo, en tanto, se entiende que las OI, en su conjunto reproducen el capitalismo, son su superestructura contemporánea institucional global (Cox 2016, entrevistas 01 y 02, diciembre de 2018). Pero la OCDE tiene contradicciones con otras como el BM o el FMI, pues es capaz de impulsar reformas sociales en contravía de recomendaciones de otras OI, fortaleciendo su legitimidad global.

En tercer lugar, que la desigualdad es un tema recurrente en la OCDE. Como se pudo evidenciar, las luchas de clases del siglo XX permitieron importantes avances en equidad en los países europeos, sobre la base de aumentar las asimetrías centro-periferia. Esto podría sugerir que la desigualdad ha venido aumentando porque al resolverse de manera parcial en ciertas sociedades, mediante el keynesianismo, fue un tema relegado la agenda política de la OCDE. No obstante, la desigualdad ha venido creciendo en estos países pues es una consecuencia del funcionamiento del capitalismo. Es por este motivo que se puede encontrar una desigualdad “integrada” en las recomendaciones de la OCDE para Colombia. Sus consecuencias, se podrán profundizar en el capítulo 4. Por ahora, queda señalar que futuras investigaciones podrían revisar las recomendaciones de la OCDE, de otros países, bajo la estructura de estos tres ejes de políticas: el Consenso, el post-Consenso de Washington y la desigualdad “integrada”.

## Capítulo 3

### El aporte de la OCDE en el proyecto hegemónico: cooptación periférica más allá del Estado

#### 1. Prolegómeno

El método de estructuras históricas, aplicado a la OCDE, ha permitido tomar una “foto” de las ideas hegemónicas constituidas por esta institución, para reproducir las capacidades materiales del capitalismo en Colombia. Para conocer el proceso originador de esa fotografía, este método puede ser complementado al analizar los niveles que Cox (1993, 149) señala como relevantes en el estudio de las RRII (Figura 1.1). Los niveles son:

1. Organización de la producción, más especialmente con respecto a las fuerzas sociales generadas por el proceso de producción;
2. Formas de Estado derivadas de un estudio de los complejos de Estado/sociedad;
3. Órdenes mundiales, o sea las particulares configuraciones de fuerzas que [...] definen la problemática de guerra o paz para el conjunto de Estados.

En el complejo resultado producido por la interacción de estos tres niveles se halla una aproximación para explicar si existe o no un orden hegemónico global, teniendo en cuenta que “el término hegemonía se reserva para un orden consensual y “dominación” solo se refiere a una preponderancia del poder material” (Cox 1993, 150-151). En este marco, el presente capítulo aborda los 2 primeros niveles de análisis, indagando de manera transversal por el papel hegemónico de las élites, nacionales e internacionales, que se articulan en la OCDE. Esto permitirá responder la pregunta subsidiaria que orienta el presente capítulo, a saber: ¿qué motivó a la OCDE a otorgar la membresía a Colombia?

La primera sección aborda el nivel de los Estados, teniendo en cuenta que la investigación indaga el ingreso que impulsó el Estado colombiano a una OI compuesta por los Estados más ricos del mundo. En concreto, demuestra que las membresías otorgadas por la OCDE se deben a 2 factores: (i) a los cambios en el orden mundial, que en el caso de Colombia corresponde al papel de los CIVETS como futuros polos intermedios de desarrollo. En especial, por el salto cualitativo que darán estos países del capital posindustrial, basado en medianas industrias y servicios, al informacional, fundamentado en el uso masificado de las TIC en la producción y el consumo; y (ii) a elementos multifactoriales más allá de lo puramente económico. En el caso de Colombia se debe al impulso dado por EE. UU., al papel

militar que desempeña en la región, a su posición geoestratégica y al rol de la paz en la “internacionalización” del país.

La segunda sección, en deslinde con el estatocentrismo, aborda las fuerzas sociales que históricamente han impulsado la relación con la OCDE en Colombia. Esta relación inicia en 1995, con la primera publicación de la OCDE que es respondida por Colombia con el ingreso a sus redes de trabajo, con la misma prerrogativa que con el BM y el FMI: altísima voluntad para ajustar sus políticas domésticas a las demandas de las OI. Tras profundizar la relación en los 2000, existió un gran acuerdo de la clase capitalista que vinculó todas las élites nacionales (económicas, políticas y sociales), para pasar de la articulación a la membresía. El proceso liderado por un sector tecnocrático fue cercado económicamente por la OCDE, que acaparó el 80% de la IED en 2018. Todo lo anterior fue en lógica hegemónica: presentar los intereses de las élites como los intereses universales de la búsqueda del desarrollo.

## **2. Formas de Estado en la OCDE: entre el orden mundial y lo multifactorial**

La principal limitación del mainstream de las RRII sobre la adhesión de países a la OCDE es que lo asume como un proceso estrictamente burocrático de países ricos. Los enfoques de este tipo se centran en procedimientos que, tras cumplirse, acercan el mundo desarrollado a naciones atrasadas mediante buenas prácticas. Esta perspectiva simplista, derivada del paradigma objetivo del conocimiento científico, tiende a restringir los estudios a sí existe crecimiento económico y del PIB (Escobar 1999). Desde esta perspectiva, la OCDE estaría compuesta por todos los países de renta alta y las membresías se deciden estrictamente por criterios de objetividad y técnica. Este razonamiento es problemático para develar cómo ha sido la cooptación o exclusión de países hecha por la OCDE, en el marco de sus cambios históricos. Esta investigación hace hincapié en dos elementos para ampliar el análisis. Se explica como las membresías de la OCDE se han logrado encubrir como intereses de los países por “buenas prácticas”, dejando a la sombra la cooptación hecha por esta OI, desde sus élites políticas y económicas, para mantener sus intereses en el orden mundial. Por otro lado, se demuestra su papel técnico-político, en tanto, sus membresías no sólo corresponden a criterios técnicos, sino que están mediados por factores políticos, militares o geoestratégicos.

### **2.1. Hegemonía de la OCDE: presentando intereses propios como universales**

Las OI son cada vez más relevantes, su crecimiento ha sido tanto cuantitativo (Heywood 2011, 433), como cualitativo (Abbott y Duncan 2005). A pesar de que las OI son

relativamente nuevas en comparación con los Estados (Rittberger y Bernhard 2006, 6; Barboza 2017, 11), sus avances e importancia son innegables. En este amplio universo de iniciativas la OCDE se destaca por su estructura de “Club”, pues desde su origen no planteó un alcance global y se concentró en 19 naciones. Durante 1961, año de fundación oficial, se fueron incorporando diversos países. Explicar por qué se dieron en cierta fecha no es relevante para este estudio. Más importante, es intentar explicar las motivaciones económicas, políticas, militares o geoestratégicas de la OCDE para incorporar diversos países (Tabla 3.1).

**Tabla 3.1. Países con membresía ordenados por su fecha de ingreso a la OCDE, teniendo en cuenta sus ingresos y PIB per cápita actual**

| <b>País integrante de la OCDE</b> | <b>Fecha de depósito del instrumento de ratificación</b> | <b>Renta en ingreso 2017 según el BM (posición ocupada a nivel mundial) (BM 2019e)</b> | <b>PIB Per Cápita en USD, 2017 (posición OCDE) (BM 2019f)</b> |
|-----------------------------------|--|--|---|
| <b>Canadá</b>                     | 10 de abril de 1961                                      | Alto (18)  | 45.032 (13)   |
| <b>Estados Unidos</b>             | 12 de abril de 1961                                      | Alto (9)   | 59.531 (6)  |
| <b>Reino Unido</b>                | 2 de mayo de 1961  | Alto (24)  | 39.720 (18)   |
| <b>Dinamarca</b>                  | 30 de mayo de 1961                                       | Alto (11)  | 56.307 (7)  |
| <b>Islandia</b>                   | 5 de junio de 1961                                       | Alto (6)   | 70.056 (4)  |
| <b>Noruega</b>                    | 4 de julio de 1961                                       | Alto (5)   | 75.504 (3)  |
| <b>Turquía</b>                    | 2 de agosto de 1961                                      | Mediano Alto (65)  | 10.546 (34)   |
| <b>Irlanda</b>                    | 17 de agosto de 1961                                     | Alto (7)   | 69.330 (5)  |
| <b>España</b>                     | 3 de agosto de 1961                                      | Alto (33)  | 28.156 (23)   |
| <b>Portugal</b>                   | 4 de agosto de 1961                                      | Alto (38)  | 21.136 (35)   |
| <b>Francia</b>                    | 7 de agosto de 1961                                      | Alto (26)  | 38.476 (19)   |
| <b>Bélgica</b>                    | 13 de septiembre de 1961                                 | Alto (20)  | 43.323 (15)   |
| <b>Austria</b>                    | 19 de septiembre de 1961                                 | Alto (16)  | 47.290 (11)   |
| <b>Alemania</b>                   | 27 de septiembre de 1961                                 | Alto (19)  | 44.469 (14)   |
| <b>Grecia</b>                     | 27 de septiembre de 1961                                 | Alto (42)  | 18.613 (27)   |
| <b>Suecia</b>                     | 28 de septiembre de 1961                                 | Alto (13)  | 53.442 (9)  |
| <b>Suiza</b>                      | 28 de septiembre de 1961                                 | Alto (4)   | 80.189 (2)  |
| <b>Países Bajos</b>               | 13 de noviembre de 1961                                  | Alto (15)  | 48.223 (10)   |
| <b>Luxemburgo</b>                 | 7 de diciembre de 1961                                   | Alto (3)   | 104.103 (1)   |
| <b>Italia</b>                     | 29 de marzo de 1962                                      | Alto (28)  | 31.953 (21)   |
| <b>Japón</b>                      | 28 de abril de 1964                                      | Alto (27)  | 38.428 (20)   |
| <b>Finlandia</b>                  | 28 de enero de 1969                                      | Alto (17)  | 45.703 (12)   |
| <b>Australia</b>                  | 7 de junio de 1971                                       | Alto (16)  | 53.799 (11)   |
| <b>Nueva Zelanda</b>              | 29 de mayo de 1973                                       | Alto (21)  | 42.940 (16)   |
| <b>México</b>                     | 18 de mayo de 1994                                       | Mediano Alto (72)  | 8.910 (36)  |
| <b>República Checa</b>            | 21 de diciembre de 1995                                  | Alto (40)  | 20.638 (26)   |
| <b>Hungría</b>                    | 7 de mayo de 1996  | Alto (57)  | 14.224 (32)   |

|                           |                         |              |             |
|---------------------------|-------------------------|--------------|-------------|
| <b>Polonia</b>            | 22 de noviembre de 1996 | Alto (58)    | 13.863 (33) |
| <b>Corea</b>              | 12 de diciembre de 1996 | Alto (30)    | 29.742 (22) |
| <b>República Eslovaca</b> | 14 de diciembre de 2000 | Alto (43)    | 17.605 (28) |
| <b>Chile</b>              | 7 de mayo de 2010       | Alto (53)    | 15.346 (31) |
| <b>Eslovenia</b>          | 21 de julio de 2010     | Alto (37)    | 23.597 (24) |
| <b>Israel</b>             | 7 de septiembre de 2010 | Alto (37)    | 40.270 (17) |
| <b>Estonia</b>            | 9 de diciembre de 2010  | Alto (41)    | 9.704 (35)  |
| <b>Letonia</b>            | 1 de julio de 2016      | Alto (51)    | 15.594 (30) |
| <b>Lituania</b>           | 5 de julio de 2018      | Alto (46)    | 16.680 (29) |
| <b>Colombia</b>           | Por ratificar           | Mediano (90) | 6.408 (37)  |

Fuente: propia por autor con base en los datos del Banco Mundial sobre países de ingreso alto (BM 2019g), mediano alto (BM 2019h) y mediano (BM 2019i).

Los dos primeros adherentes a la OCDE son Canadá y Estados Unidos en abril de 1961. Tras sepultarse la organización europea OEEC, estas incorporaciones son relevantes pues denotan la alianza del imperialismo atlántico norte para temas económicos. También, permite concluir que Europa tuvo que ceder un espacio relevante a la nueva potencia hegemónica, Estados Unidos, al incorporarla en una organización que en principio tenía por objeto reconstruir Europa. El 2 de mayo y el 7 de agosto harán su ingreso formal a la OCDE dos economías centrales de Europa, Reino Unido y Francia, respectivamente. Era de esperarse, aunque con cierto tiempo de demora, que estos 2 pilares se sumaran a esta nueva iniciativa.

En dicho lapso se sumarán siete países relevantes. En materia económica son cuatro, a saber, Noruega el 4 de julio, Islandia el 5 de junio, Irlanda el 17 de agosto y Dinamarca el 30 de mayo. Se trata de cuatro economías de ingresos altos que, en la actualidad, son los países No. 5, 6, 7 y 11, respectivamente, con respecto a las rentas más altas del mundo (BM 2019e). El quinto país es Turquía, empero, su ingreso no parece motivado sólo por temas económicos, teniendo en cuenta que de los 37 países de la OCDE es el único, junto a México, que tiene ingresos medianos altos. Esta membresía del 2 de agosto de 1961, un año antes de la crisis de los misiles, parece tener más intereses militares teniendo en cuenta que Turquía era un aliado histórico de los Estados Unidos en su lucha contra la Unión Soviética (Fischer 1996, 23). Finalmente, ingresaron España el 3 de agosto y Portugal un día después, países que gozaban de una importante, aunque muy mermada, influencia imperial en América Latina y África, pero que no se destacan notablemente en materia económica en el mundo. En 1961 faltarían importantes países que, al igual que con el grupo anterior, fueron motivados por diferentes factores tanto económicos como superestructurales.

Suiza, Suecia y los Países Bajos que representan 3 de las 15 economías de mayor renta del mundo, harían oficial su ingreso el 28 de septiembre los dos primeros y el 13 de noviembre el tercero. En septiembre, se adhieren 3 importantes naciones europeas a la OCDE. Austria, la economía No. 11 al interior de esta OI con un PIB per cápita de 47.290 dólares en el 2017, ingresó el 19 de septiembre de 1961. Bélgica, por su parte, lo hizo el 13 de septiembre siendo la economía 15 de este grupo, con un PIB per cápita de 43.323 dólares en 2017.

Evidentemente Alemania no se podía quedar por fuera, no sólo porque se trata de un motor económico de Europa, que en la actualidad es la economía No. 19 del mundo y 14 dentro de la OCDE, sino por su relevancia política en la confrontación con la URSS. El caso de Grecia es particular. No es una economía fuerte, de hecho, se considera una periferia dentro del centro europeo, pero, su ingreso parece más determinado por intereses geoestratégicos. Tras aplastar la revolución comunista, EE. UU. y Reino Unido que habían apoyado a los sectores monárquicos reaccionarios, decidieron incluir a Grecia en la OTAN en 1952 (Martínez-Agullo 1975). Esto permitió un mayor balance geoestratégico de una zona dominada al noreste por la URSS en el Mar Egeo y al noroeste, por Yugoslavia en los Balcanes. En consecuencia, Grecia como punto articulador de esa región se volvió un aliado relevante en el mapa político. Finalmente, el primer año de membresías se cierra el 7 de diciembre con el ingreso de Luxemburgo, uno de los 3 países más ricos del mundo hoy.

Después de cerrar este ciclo del primer año, las membresías se volverán esporádicas. El 29 de marzo de 1962 ingresará Italia a la OCDE que, si bien hoy ocupa un modesto puesto 28 como economía mundial, su relevancia política, histórica y geoestratégica no permitía que se quedara fuera de esta OI. No hay duda de que el ingreso de Japón, el 28 de abril de 1964, es de especial relevancia. Tras ser derrotado en la II GM su economía se encuentra devastada y es ocupado por EE. UU. Así, inicia el periodo denominado como “milagro económico” que, tras reformas económicas y políticas, concentró su desarrollo en los grandes grupos empresariales (Correa 2017, 71). Esto llevó a Japón a ser la segunda potencia del bloque capitalista, mostrando su “milagro” ante el mundo en 1964, año en el que se celebró la conferencia global del BM y el FMI en dicho país (CIDOB 2007, 395). Pasa a ser un aliado en Asia, zona controlada por países comunistas, convirtiendo su articulación con la OCDE en problema de primer orden. El tardío ingreso de Finlandia, el 28 de enero de 1969, está sujeto a su participación hasta 1974 en la COMECON, pero será relevante para la OCDE pues se trata de la economía No. 17 a nivel global. Finalmente, los últimos ingresos de esta segunda etapa de la OCDE son, Australia y Nueva Zelanda, entre el 7 de junio de 1971 y el 29 de mayo de

1973. Que, sin lugar a duda, no sólo tiene que ver con su papel económico, pues son países de renta alta y que ocupan la posición No. 16 y 21 como economías mundiales, respectivamente, sino que denota una cierta apertura de Norteamérica y Europa hacia el eje Asia Pacífico.

En la Tabla 2.2 se realizó un acercamiento a los cambios históricos que había sufrido la OCDE. Allí se señala, resumidamente, como la primera etapa de esta OI como OEEC se relacionaba más con los rezagos de la II GM. Entre tanto, la década de los 60 condiciona a la OCDE más como actor económico de la Guerra Fría en una estructura histórica bipolar. Hasta el momento, sus membresías coinciden con esta caracterización histórica. Las primeras membresías post-OEEC, están claramente orientadas a articular grandes poderes económicos de Europa central y Norteamérica, excepto Turquía y Grecia cuyo ingreso a la OCDE también está determinado por motivos militares y geoestratégicos. Las membresías de la década de 1970 son mucho más acotadas y tienen una clara orientación a la cooptación de partes del Asia Pacífico, para contrarrestar los avances del comunismo en dicha región. Tal vez lo más relevante es que la Tabla 2.2 señala que el periodo 1970-1990 es de contradicciones y cambios al interior de la OCDE, pues pasa de priorizar el keynesianismo al monetarismo (Vicher 2014, 115). En concordancia, entre 1974 y 1994 no hay ninguna membresía otorgada corroborando el análisis histórico de la Tabla 2.2.

Es así como en la estructura histórica unipolar, entre la caída de la URSS y la crisis económica de 2008, la OCDE otorga específicamente 6 membresías. La primera llega a Centroamérica, a México, que deposita el instrumento de ratificación el 18 de mayo de 1994, una adhesión impulsada por EE. UU. (Clifton y Díaz-Fuentes 2011, 18). Ratificando la apertura que sufrió ese país durante esa época, pero también perfilando una mayor apertura global de la OCDE que, junto a Turquía, son los dos únicos países de ingreso Medio Alto. El 12 de diciembre hará su ingreso Corea del Sur, lo cual, confirma a la región del Asia como aliada importante para esta OI. Las membresías más significativas tienen que ver con países que antes pertenecían a la URSS. República Checa en 1995, Hungría y Polonia en 1996 y la República Eslovaca en el 2000, son países que ocupan los puestos No. 26, 32, 33 y 28, respectivamente, como economías dentro de la OCDE. Sin lugar a duda, estas membresías contenían fuertes elementos políticos para aislar a Rusia y para reproducir la lógica de mercado en países que estuvieron aislados del capitalismo por décadas, permitiendo así un nuevo ciclo de acumulación de capital (León 2015, 155). Posterior a esta apertura, vuelve a darse un cierre de la OCDE y será hasta el año 2010 donde decida integrar nuevos países.



La segunda forma de apertura durante la estructura histórica multipolar se puede comprender como expansión geoestratégica. La primera membresía de esta nueva reapertura es otorgada a Chile, el único país de Suramérica, el 7 de mayo de 2010, que además cuenta con un ingreso de renta alto. Con esto, la OCDE logra abarcar todo el continente americano. El 7 de septiembre de 2010 ingresa oficialmente Israel a la OCDE, evidenciando que puede otorgar membresías a países que no cumplan todos los requerimientos burocráticos. Esto, a propósito de la violación sistemática de DDHH de Israel (López y Marín 2015), que contraría instrumentos de la OCDE y que esta OI obvió, por su interés de llegar al Medio Oriente, pues es el único país con membresía en la región. Las cuatro adhesiones finales de este periodo también demuestran un importante interés geopolítico. Se trata de Eslovenia el 21 de julio de 2010, Estonia el 9 de diciembre del mismo año, Letonia el 1 de julio de 2016 y Lituania el 5 de julio de 2018. Todas, con rentas de alto ingreso y antiguas repúblicas soviéticas lo que señala el marcado interés que tiene la OCDE por profundizar las dinámicas de mercado en economías que hicieron transición del socialismo al capitalismo.

## **2.2. Un acercamiento a la incorporación del Estado colombiano en la OCDE**

La hegemonía es una sofisticada teoría planteada por Gramsci, expuesta como la capacidad de presentar los intereses de la clase dominante, como proyectos universales y necesarios (2001, 19). La lógica de adhesiones de la OCDE evidencia esta hegemonía, en tanto, se muestra como un espacio consensual para dialogar sobre “buenas prácticas” para el desarrollo. Empero, ha sabido minimizar el perfil de sus propios intereses, por lo cual, es necesario señalar que las membresías otorgadas han estado articuladas a dos factores adicionales.

Por una parte, a cambios en el orden mundial. Esta OI ha cerrado sus puertas de manera categórica en periodos de hegemonía y ha sido muy marcada su reapertura tras darse crisis globales. Cerradas las secuelas de la II GM y reconstruido el mercado capitalista con el Plan Marshall su papel como OEEC ya no era necesario. Más que una reconstructora de Europa se necesitaba una competencia para la COMECON, la OCDE surge como respuesta a esta OI comunista, por lo cual, se alinea con la estructura histórica bipolar y otorga membresías entre 1961 y 1974 a países capitalistas centrales. Se cierra hasta 1994, 20 años donde vira al monetarismo y, tras el colapso socialista, se reabre para ingresar a Centroamérica, apuntalar Asia y cooptar exrepúblicas soviéticas. Vuelve a cerrarse hasta el 2010 y tras la crisis de 2008, en la estructura histórica multipolar, apuesta por el ingreso a Suramérica y el Oriente

Medio, además de ampliar las membresías de países exsocialistas. En particular, decide acercarse más a los BRICS y a las regiones señaladas en el Mapa 3.1 como “Activa con”.

El segundo factor de análisis de las membresías de la OCDE es su motivación multifactorial. Es decir, el tema no es sólo económico, pues con hacer una lista de los ingresos de renta y del PIB sería suficiente explicación para analizar cómo se otorgaron las membresías, como se hace en la Tabla 3.1. El análisis requiere comprender factores históricos, políticos y geoestratégicos, como se intenta hacer en el apartado anterior. El ingreso de Colombia a la OCDE, la inminente membresía que recibirá, está articulada a estos 2 factores.

### **2.2.1. El ingreso de Colombia con respecto a sus capacidades materiales**

La gobernanza global ha sufrido cambios trascendentales durante los últimos 30 años, en particular, por la compleja relación existente entre el “pentagrama” del orden mundial reseñado en el capítulo anterior. Especial significación tuvo la crisis económica de 2008 (Acharya 2014; Ziya y Burak 2011), que no sólo evidenció las contradicciones del capital financiero, sino que develó el papel cada vez más relevante de las economías emergentes. Identificar estas economías ha sido una tarea emprendida por diferentes grupos económicos, académicos y políticos, entre los que se encuentran “The Economist, The Financial Times y el London Stock Exchange, el FTSE Group, MSCibarra de Nueva York, el Global EDGE de la Universidad de Michigan y las firmas Goldman Sachs y el Holding HSBC” (Vieira 2011, 7). Allí se identifican Mercados Emergentes Avanzados donde se hallan, entre otros, los BRICS (Brasil, Rusia, India y China) que ya han sido señalados en el presente trabajo. Posterior a este grupo se encuentran los Mercados Emergentes Secundarios que cuentan “con ingresos PIB medio alto, medio bajo y bajo, con razonables infraestructuras de mercado de tamaño significativo” (Vieira 2011, 7). Concretamente, las publicaciones de estos expertos permitieron la construcción de un acrónimo adicional al BRIC, se trata del grupo CIVETS.

El CIVETS es una categoría de EPI que vincula a Colombia, Indonesia, Vietnam, Egipto, Turquía y Sudáfrica. Según los expertos, son países que comparten características demográficas, económicas y territoriales que les permiten ser economías de transición que se encuentran, por decirlo de manera simple, como el grupo que secunda a los BRICS<sup>10</sup>. Michael

---

<sup>10</sup> Al relacionar los BRICS y los CIVETS con el Mapa 3.1, se puede concluir que la OCDE tiene relaciones ampliadas con ambos. Turquía pertenece a la OCDE y, tanto Rusia como Colombia, están en proceso de adhesión. Con Indonesia, Brasil, India y China ha emprendido la llamada “Cooperación reforzada”. Con

Geoghegan, presidente del Holding HSBC, presentó el 27 de abril de 2010 el CIVETS, señalando cuales son las posibilidades económicas favorables y las características de este grupo de países (Vieira 2011, 12). A saber: (i) la clase media crecerá de 250 millones de personas en el año 2000 a 1.200 millones en el 2030, generando nuevos polos de desarrollo y consumo, con aumentos importantes de capacidad adquisitiva; (ii) el aumento de intercambios sur-sur, en especial, la extensión de las exportaciones de materias primas de Latinoamérica a China e India ha generado nuevas rutas de comercio; y, (iii) “Colombia obtiene figuración, en particular en el caso del grupo de los CIVETS, donde es el único [país] latinoamericano considerado. Por ubicación, número de población, captación de inversión extranjera e incremento de comercio exterior, el país reúne elementos favorables” (Vieira 2011, 8). Con respecto a estos 3 ejes señalados, que condensan parte relevante de las capacidades materiales del país, Colombia cuenta con claras potencialidades notables para la OCDE (Tabla 3.2).

**Tabla 3.2. Capacidades materiales del Estado colombiano importantes para la OCDE**

| <b>Factor</b>                                    | <b>Características</b>  |
|--|---|
| <b>Crecimiento de la clase media</b>             | De 16,3% en 2002 a 31% en 2017. Presenta aumento sostenido (DNP 2018a, 6).  |
| <b>Exportación de materias primas</b>            | 1.263 de concentración de exportaciones en materias primas (el más alto de Latinoamérica), según el Indicador Herfindahl-Hirshman (DNP 2018a, 190).   |
| <b>Número de población</b>                       | De 41.572.491 personas en 2002 a 49.065.615 en 2017 (BM 2019j). El país cuenta con un “bono demográfico” (Universidad Nacional de Colombia 2018).   |
| <b>Captación de Inversión Extranjera Directa</b> | Entre 2005 y 2018 la IED ha representado el 25% del PIB; además, según el Índice de restricciones regulatorias a la IED Colombia cuenta con una barrera de 0,05, una de las más bajas del mundo (Ministerio de Comercio 2018). Es uno de los 25 principales destinos de la IED en el mundo (Procolombia 2018).  |
| <b>Incremento de comercio exterior</b>           | De 2010 a 2018 produjo su récord histórico de TLC: 16, 12 firmados y 4 en trámite legislativo. De éstos, 4 no se relacionan con la OCDE, 11 son con miembros de esta OI y el restante con un país en proceso de ingreso (Ministerio de Comercio 2017). Además, ingresó a tres acuerdos mercantiles (OCDE, Alianza del Pacífico, Asociación Europea de Libre Comercio), junto a 15 instrumentos de promoción y protección de inversiones (Rojas 2019). El conjunto de lo anterior ha aumentado su acceso a 62 países y 1.500 millones de consumidores en todo el mundo (Procolombia 2018). |

Fuente: propia por autor con datos del Departamento Nacional de Planeación de Colombia y el BM.

Esta investigación halló que la primera razón que explica el ingreso de Colombia a la OCDE tiene que ver con las capacidades materiales de este país. Si bien es cierto se trata de la única economía que es de ingresos medios dentro de la OCDE (Tabla 3.1), el rango más bajo en este “club”, cuenta con potencialidades futuras muy importantes. En primer lugar, Colombia está haciendo el tránsito del capitalismo postindustrial al informacional, en sintonía con lo

---

Vietnam, Egipto y Sudáfrica mantiene el programa “Activa con” en cada uno de sus continentes. Esta dinámica aporta a corroborar la estrategia geopolítica de articulación de la OCDE con las economías emergentes.

planteado por Castells (1998). Es decir, Colombia tiene una baja complejidad comercial debido a que cuenta con la concentración de exportaciones más alta de América Latina (DNP 2018a, 190), toda vez que su economía se centra en la extracción y exportación de *commodities*. Es un tema que el propio Estado ha reconocido y que se ha vuelto una traba para la reproducción del capital, en consecuencia, urgen medidas que permitan amplificar el alcance de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC), en la economía y la sociedad. El actual Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 insiste en el tema (DNP 2018a, 161-171; 187-202; 397-447; 496-528), lo cual, es una posibilidad de inversión importante para los países de la OCDE que, como se señaló en la Tabla 2.1, cuentan con los primeros lugares en el Índice Mundial de Innovación.

Ante esto, Colombia ha respondido adelantando una importante agenda económica con países integrantes de este “club”. Procolombia<sup>11</sup> (2018) ha señalado que sus prioridades comerciales son “Alemania, Japón, Italia, Noruega, Suecia, Irlanda, Corea del Sur, China, Dinamarca, Bélgica, Singapur, Portugal, Israel e India”. La mayoría de estos son integrantes de la OCDE y, quienes no están, mantienen “Cooperación reforzada” con esta OI. Más enfáticamente, se puede decir que la paz fue la bandera más visible erigida por el Estado colombiano en materia de política exterior pero que, al mismo tiempo, se adelantó toda una inclusión paralela al interior de la OCDE. De manera sistemática se cercó el terreno económico y diplomático para resaltar la necesidad de articularse con la OI que aglutinaba a estos socios comerciales.

En síntesis, los cambios en el orden mundial han llevado a la OCDE a revisar sus membresías. Colombia no escapa a esta dinámica y, debido a sus capacidades materiales, como país emergente del CIVETS, ha llamado la atención de la OCDE para ser un aliado capitalista en la región. Como sugiere Gramsci, si bien es cierto la hegemonía es una dinámica que se desenvuelve en un plano ético-político, no deja de ser económica. De hecho, la hegemonía “no puede dejar de tener su fundamento en la función decisiva que el grupo dirigente ejerce en el núcleo decisivo de la actividad económica” (Gramsci 1977, 103). Por eso las capacidades de Colombia son importantes para la OCDE, la cual, ha sido capaz de presentar sus intereses de expansión como la preocupación por que Colombia haga parte de las “buenas prácticas”. Empero, esto podría llevar a la “jaula conceptual” del determinismo económico y

---

<sup>11</sup> Procolombia (2019): “es la entidad encargada de promover el Turismo, la Inversión Extranjera en Colombia, las Exportaciones no minero energéticas y la imagen del país”.

asumir que sólo por dinero se dio la adhesión. Para deslindar con esta perspectiva, se plantea que existen factores superestructurales adicionales que se esbozan a continuación.

### **2.2.2. Más allá de factores puramente económicos**

Los factores económicos son determinantes para el ingreso de Colombia a la OCDE, no cabe duda. Este país también está altamente interesado en profundizar sus relaciones con el papel hegemónico que desempeña la OCDE. En consecuencia, no sólo su articulación se da en el plano económico, sino también, se puede considerar multifactorial. En concreto, Colombia tiene aval para ingresar a la OCDE por cuatro elementos que se sintetizan a continuación.

En primer lugar, porque cuenta con el respaldo político de su histórico aliado: Estados Unidos. Este es un tema ampliamente documentado, desde las primeras alianzas en el siglo XIX (Gutiérrez 2016), pasando por la idea de la doctrina de Colombia “Réspice Polum” (mirar la estrella polar, Estados Unidos) (Bejarano 2011, 4-5); hasta llegar a quienes señalan que el actuar de EE. UU. con diversos países, en especial Colombia, es neocolonialismo del siglo XXI signado de una imposición militar (Katz 2008). Esta dependencia histórica también se reflejó en el ingreso de Colombia a la OCDE, pues EE. UU. fue uno de sus mayores impulsores. Este es un ejemplo de cómo las potencias utilizan las OI como instrumentos, no sólo para establecer políticas, sino para definir aliados dentro. En el 2010 se institucionalizó el Diálogo de Alto Nivel Colombia-Estados Unidos (DAN), el cual, fijó el apoyo político para la adhesión, siendo un tema recurrente en estas reuniones (Cancillería de Colombia s.f.). Coherente con esto, el país del norte respaldó todo el proceso de ingreso de Colombia a la OCDE. Empero, no fue una decisión de gobierno, sino de Estado. Desde el poder legislativo y el ejecutivo, sin importar si eran Demócratas o Republicanos, se respaldó esta membresía:

- (i) Dos años antes de iniciar los trámites para el ingreso, en mayo de 2011, al cierre de la segunda reunión del DAN en Washington, la Secretaría de Estado Hillary Clinton, apuntaló “estuve en la OCDE hace apenas unos días en París, y quiero subrayar que queremos apoyar la gestión de Colombia para unirse” (“Estoy segura de que el TLC será aprobado”. *Semana*, abril de 2019, [bit.ly/2GNMb4s](http://bit.ly/2GNMb4s)).
- (ii) Obama en 2013 en la Cumbre de las Américas (“Colombia en la OCDE, de la mano del manizaleño Sebastián Trujillo”. *Patria*, abril de 2019. [bit.ly/2ZOiPui](http://bit.ly/2ZOiPui)), y en la entrevista con la prensa colombiana donde manifestó que “apoyamos fuertemente la candidatura de Colombia para pertenecer a la Organización para la

- Cooperación y el Desarrollo (OCDE)” (“Colombia es un líder cada vez más importante”. *El Tiempo*, abril de 2019. [bit.ly/2DB3Lqi](https://bit.ly/2DB3Lqi)).
- (iii) La Cámara de Representantes de Estados Unidos en 2013, encabezada por el Partido Republicano, señaló a través de su vocero y presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores “apoyo total a la aplicación de Colombia para convertirse en miembro de la OCDE. Colombia ha demostrado que es un aliado confiable y valioso en organizaciones internacionales” (“Cámara de EE. UU. pide que Colombia ingrese a la OCDE”. *El Tiempo*, abril de 2019. [bit.ly/2vp6Rcn](https://bit.ly/2vp6Rcn)).
  - (iv) En la visita de Rex Tillerson a Colombia en febrero de 2018, como Secretario de Estados Unidos del nuevo gobierno republicano de Trump, manifestó que quería “recalcar una vez más el proceso de ingreso de Colombia a la OCDE, y también subrayar nuestros esfuerzos para que Colombia pueda cumplir con los requisitos técnicos para poder ingresar a la OCDE” (Presidencia de Colombia 2018; Cancillería de Colombia 2018).
  - (v) Tras la firma de la adhesión en mayo de 2018, Heather Nauert, Portavoz del Departamento de Estado, afirma que “los Estados Unidos felicitan a Colombia por su adhesión y conclusión del proceso para convertirse en miembro de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE)” (Embajada de EE. UU. en Colombia 2018; Presidencia de Colombia 2018a).

Esta cercanía con Estados Unidos deriva en un segundo factor importante para el ingreso de Colombia. Se trata de las relaciones militares que han articulado los dos países desde el siglo XIX. Como se señaló antes, los casos de Turquía, Corea o Grecia tuvieron un respaldo importante de EE. UU por este mismo factor. Colombia no escapa a esta dinámica, de hecho, el Plan Colombia ha sido utilizado como mecanismo de control regional (Isacson y Roque 2005; Petras 2001), en especial, a través de la instalación de 7 bases militares norteamericanas con capacidad de acción en todo el continente (Vega 2012, 385-392). De allí que diversos autores denominen a Colombia como el Israel de Latinoamérica (Tickner 2009), lo cual, es confirmado por el reciente programa acordado entre la OTAN (la hermana militar de la OCDE) y Colombia que se da de manera paralela al ingreso a la OCDE, actuando de manera complementaria. Como señaló el propio presidente Santos el 25 de mayo de 2018: “la próxima semana formalizaremos el ingreso de Colombia a la OTAN en la categoría de socio global. Seremos el único país de Latinoamérica con este privilegio” (“¿Qué significa el acuerdo de Colombia con la OTAN y por qué causa polémica?”. *CNN*, abril de 2019).

cnn.it/2W6f0hO). Esto permite hacer la introducción al tercer factor. Se trata del papel geoestratégico de Colombia, pues, este país cuenta con importantes elementos que pueden ser relevantes para la OCDE. Específicamente se puede señalar:

Su privilegiada ubicación espacial, situada entre el sur y el centro de América; es el único país sudamericano que tiene costas en dos océanos; su extraordinaria biodiversidad y fuentes de agua dulce; sus riquezas forestales y minerales [...]; en ese territorio se pueden implantar sistemas aéreos y satelitales de control militar para vigilar y agredir a cualquier país de la región. Además, las clases dominantes de Colombia han mostrado históricamente su condición de cipayos baratos del imperialismo estadounidense (Vega 2012, 370-371).

El cuarto elemento, aunque parezca contradictorio con el anterior, es el de la paz. Si bien es cierto hoy el proceso de paz en Colombia se está implementando, los problemas que tiene son múltiples: incumplimiento del Estado a lo acordado, agotamiento de las bases insurgentes ante falta de oportunidades de reinserción, objeciones del presidente Duque a la Justicia Especial para la Paz, rearticulación paramilitar, aumento en la producción de cocaína, continuación del asesinato de líderes sociales y de exmiembros de la guerrilla, entre otros. A pesar de que el conjunto de lo anterior sigue inscrito en el marco de una guerra, que parece no acabar, el proceso de paz estuvo orientado claramente a una estrategia por parte del gobierno Santos a “internacionalizar” el país para profundizar sus vínculos con la economía global. El propio gobierno lo denomina el dividendo de la paz, que ha traído un claro aumento de la IED (Ministerio de Hacienda 2018, 5). Este proceso estuvo acompañado de una larga lista de acciones, donde se destacan la amplia firma de TLC, la expansión de la agenda con EE. UU., el intento de mejora de relaciones con sus vecinos, el crecimiento del comercio internacional, el aumento del turismo y la mayor articulación con OI, como lo evidencia el ingreso a la OTAN, a la Alianza del Pacífico y a la OCDE (Rojas 2019, 12-13). Esto es planteado por Cox como el rol de las élites de países periféricos para llevar elementos de “modernización”, pero sólo si son consistentes con los intereses y poderes locales y transnacionales (Cox 2016, 150).

En síntesis, los países de la OCDE, en su mayoría naciones desarrolladas del Norte Global, decidieron cooptar una serie de Estados por intereses multifactoriales, tanto económico-políticos, como militares y geoestratégicos. La hegemonía para Gramsci (2001) es la capacidad de la clase dominante para presentar sus intereses como intereses universales. En este sentido la OCDE es hegemónica, pues sus intereses multifactoriales los presenta como el

interés universal del desarrollo, en particular, para un país. A su vez Colombia, lejos de ser un espectador pasivo, ha impulsado una serie de reformas para “internacionalizar” el Estado. Esto, según Cox (1993), implica que la clase capitalista se articula globalmente a través de ciertos sectores dentro del Estado, en especial, los ministerios de finanzas junto a actores más allá de lo gubernamental. Uno de los primeros autores en abordar teóricamente esta cuestión fue Beloff, quien constató que la participación en las OI modificaba las políticas internas de los Estados, un tema que Nye y Keohane reconocen como interdependencia, pero ocultando las relaciones de poder asimétricas (Cox 1993, 166). La principal fuerza de la argumentación de Cox es que entiende que el Estado no es una fuerza homogénea y que trabaja de la mano con actores fuera de su esfera para construir una imagen común de las políticas que reflejen sus intereses. Temas que se profundizan a continuación en el caso de estudio.

### **3. Fuerzas sociales: el ingreso de Colombia a la OCDE más allá de los Estados**

A pesar de la importante investigación en el tema de la adhesión de Colombia a la OCDE, no existe un solo estudio que aborde adecuadamente la relación histórica entre ambos y los actores más allá del Estado. De fundamental importancia son los trabajos de Vargas (2018) y de Gehring y Cuervo (2015). El primero, realiza un análisis sistemático sobre el proceso de adhesión de Colombia, haciendo paralelos con el caso de Chile y México, pero, sobre todo, planteando desafíos del país y respondiendo a los críticos de la membresía. Los segundos, tienen como eje de análisis el postconflicto en Colombia y como las recomendaciones de la OCDE en política fiscal, agricultura o educación pueden catalizar los Acuerdos de la Habana. Sin embargo, el argumento de los tres autores se desarrolla demasiado con respecto al papel del Estado. De manera tangencial se reseña en Vargas la relevancia de la opinión pública frente al tema (2018, 84-84), además de señalar el relacionamiento de la OCDE con la sociedad civil (2018, 93). La sucesiva literatura adicional tampoco da cuenta de dónde inicia la relación entre Colombia y la OCDE (Meñaca Guerrero et al. 2018; Sanguino y Torrado, 2017; Gehring y Cuervo, 2015; Tassara 2015, 72-76; Vargas 2015), lo que podría llevar a pensar que inició apenas con el proceso de la membresía que, a su vez, se entiende como una dinámica estrictamente estatal sin más actores involucrados (Sánchez 2018; DNP 2018b; Velásquez 2016; Cardona, 2016; Rodríguez 2014).

Los hallazgos que se presentan a continuación coinciden con las premisas de las teorías críticas y aportan al análisis del tema de investigación. En primer lugar, se realiza un acercamiento a la historia entre Colombia y la OCDE más allá del proceso de la membresía.

Como se señaló antes, la literatura sobre el tema no lo aborda con suficiencia o lo señala de manera dispersa. Esto tiene que ver con la dificultad que presentan las teorías del mainstream al reificar procesos, sin evidenciar procesos históricos. Las teorías críticas no parten de que el orden dado sea natural, sino que ha pasado por procesos históricos constitutivos que permiten la continuidad de un proyecto particular (Taylor 2001, 14). En segundo lugar, incorpora el problema de actores más allá de los Estados. Debido a la poca literatura previa sobre el tema los resultados son un necesario, aunque, incompleto esbozo. Se parte de la premisa que ideas e instituciones, para reproducir ciertas capacidades materiales, no sólo se articulan a través de los Estados, sino mediante más actores de las RRII (Castells 1977). El ingreso de Colombia a la OCDE permite evidenciar estas premisas teóricas de manera clara.

### **3.1. Una relación histórica entre la OCDE y Colombia**

Para respaldar el ingreso de este país a la OCDE, el presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara norteamericana, Edward Royce, escribió a la Casa Blanca:

“Colombia ha demostrado que es un aliado confiable y valioso en organizaciones internacionales” (“Cámara de EE. UU. pide que Colombia ingrese a la OCDE”. *El Tiempo*, abril de 2019. [bit.ly/2vp6Rcn](https://bit.ly/2vp6Rcn)). Estas líneas, que parecen un melifluo comentario, es en realidad un dato de alta relevancia histórica. Colombia ha tenido una extensa y profunda relación con diversas OI. Hacer una radiografía completa escapa a los objetivos de esta investigación, empero, se presenta un ejemplo que se relaciona claramente con la EPI: Colombia ha tenido una relación de dependencia histórica con el BM y con el FMI. Con el primero, Colombia inició relaciones de manera temprana. Teniendo en cuenta que el BM nació en 1944 para reconstruir Europa, Colombia fue un socio primigenio y atípico pues tuvo la primera visita de esta OI en 1949, en la “Misión Kerry” (entrevistas 01 y 02, diciembre de 2018). A partir de ese momento la alianza ha sido férrea, llevando a Colombia a ser el mayor receptor de recursos del BM en todo el mundo, hasta los años 80 (Londoño y Perry 1985).

La primera década fue de acercamientos, pero a partir de 1958 se constituyó una relación de dependencia estructural en la influencia sobre las políticas domésticas, hasta 1981 (Colmenares 2010). A partir de este año la relación varía, con el objetivo de aplicar políticas neoliberales que empezaban a posicionarse internacionalmente, pero sin dejar de lado la condicionalidad del BM sobre Colombia (entrevista 01, diciembre de 2018). En la actualidad esta dependencia no ha variado. Esta OI ha participado en la construcción de políticas relevantes para Colombia en los últimos 30 años. Por ejemplo, influyó en la promulgación de

la “regla fiscal”, un mandato de priorización del gasto que fue recomendado a Colombia por el BM (2010, 54). Se adoptó en julio de 2011 a través de la reforma constitucional de “sostenibilidad fiscal” (Presidencia de Colombia 2011, 1-2) y la ley de “regla fiscal” (Presidencia de Colombia 2011a), por lo cual, se recibió un préstamo por 300 millones de dólares del BM (2011). Esta reforma, impuesta a Colombia, demuestra la lógica de dependencia del país y de condicionalidad del BM (entrevista 07, mayo de 2019).

Con el FMI la relación fue paralela, aunque con diferencias. La primera ocasión en que esta OI influye de manera directa sobre políticas de corto plazo, en Colombia, es en 1985 (CESA 1985). No obstante, se da una mayor profundidad en la condicionalidad de políticas neoliberales entre 1999 y 2012, en especial con el acuerdo extendido de 1999 (Banco de la República 1999) y el acuerdo “stand by” de 2003 (Contraloría General 2003, 21-25). Ambos acuerdos, contienen una amplia gama de compromisos por parte de Colombia para modificar su legislación en materias como macroeconomía, salud, pensiones, educación y tributación. El conjunto de estas reformas ha estado condicionado a préstamos del FMI y, en general: “(i) responden a la ideología neoliberal de apertura comercial y apertura al capital extranjero, (ii) buscan una economía de mercado con un Estado mínimo, (iii) obligan a un riguroso equilibrio fiscal y (iv) se focaliza en reducir el presupuesto de las políticas sociales” (Ortiz 2013, 96).

Con respecto a la OCDE la situación es bastante diferente pues para este “club” de países ricos, Colombia no estuvo en su agenda por décadas: la primera publicación oficial sobre el país aparece hasta enero de 1995. Significa que a diferencia del BM y del FMI, esta relación empezó de manera tardía. Una posible explicación a este fenómeno podría encontrarse en el análisis previamente hecho, donde la OCDE tuvo un periodo de reapertura global a partir de 1994 y 1996, en el cual, buscó mayor articulación con países en desarrollo. En concreto, la publicación la realiza el Centro de Desarrollo de la OCDE, uno de sus comités más relevantes de producción teórica e ideológica, cuya función es vincular “a los miembros de la OCDE con economías en desarrollo y emergentes [de cara a] los desafíos del desarrollo” (OCDE 1994). Este documento de trabajo No. 104 se llama “crop biotechnology and sustainability: a case study of Colombia” y tenía por objetivo ofrecer una descripción de la agricultura “para luego entrar en una visión más analítica de cómo las políticas macroeconómicas han interactuado con las políticas sectoriales para contribuir a dar forma a la actividad” (OCDE 1995). Este primer análisis exploratorio estaba enmarcado en la estrategia hegemónica de la OCDE de ampliar su marco de influencia teniendo en cuenta que, superada la estructura histórica

bipolar, su papel como OI se relativizaba. Es así como la OCDE define una estrategia para articular políticas en países de América Latina utilizando su altísima capacidad técnica para abrirse paso en el continente. A partir de 1999 comienza una articulación formal en diferentes redes en la región (OCDE 2017e), dentro de las cuales está Colombia. En el año 2000 Colombia ingresa a la “LAC Corporate Governance Roundtable”, en el 2003, al “OECD – IDB Latin American and Caribbean Competition Forum (LACCF) y la “LAC Senior Budget Officials Network” y, en 2006, al “Latin American Anti-Corruption Programme”. En 2008 hace parte de las pruebas PISA y participa en el Centro de Desarrollo, uno de los Comités más importantes (entrevista 04, febrero de 2019). Cierra esta lista, sin tener membresía, el ingreso a “LAC Fiscal Initiative” y a “LAC Investment Network”, en 2009 y a la “LAC Network on Corporate Governance of State-Owned Enterprises” en 2011 (OCDE 2017e, 82).

El primer periodo de articulación de Colombia con la OCDE, en congruencia con lo planteado por Edward Royce, fue bastante activo. Inició de manera relativamente pausada al ingresar solo a tres iniciativas, pero, expertos académicos en el país comprendieron la importancia que iba a desempeñar la OCDE en el orden mundial vigente y sugirieron trabajar por la membresía. En el año 2008 se promovió, por primera vez en la historia de Colombia, una Misión de política exterior que arrojó 12 recomendaciones, la cuarta fue: “diversificar el relacionamiento en los escenarios multilaterales, destacando el ingreso a la OCDE” (Tassara 2015, 74-76). Estos primeros relacionamientos se dieron con la misma prerrogativa que demuestra la relación con el BM y el FMI: una alta disposición para adaptar su legislación doméstica a las demandas de las OI. Llama la atención tres elementos relevantes de la política pública modificados por compromisos con la OCDE. En primer lugar, Colombia en el 2000 acoge una serie de orientaciones de OI, según Basto (2009, 105):

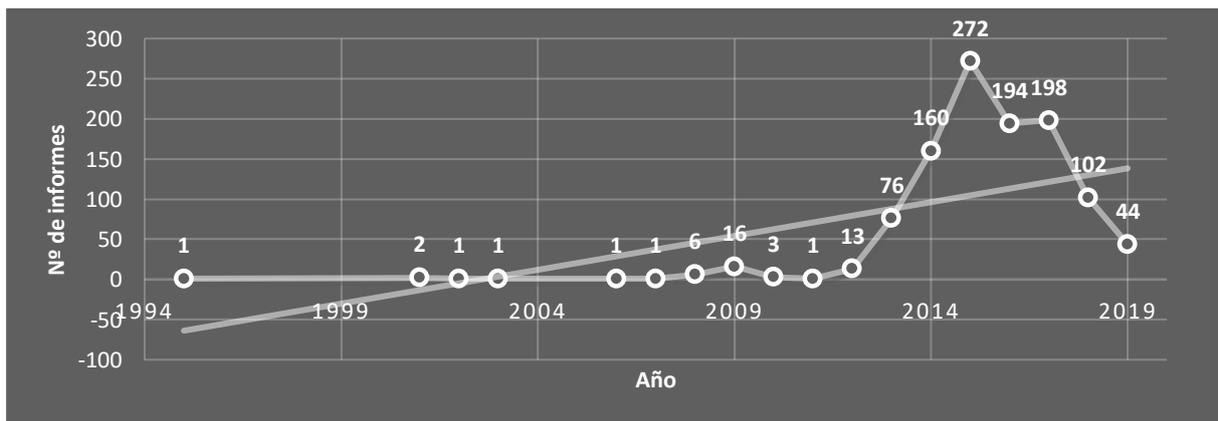
En el 2000, el Gobierno [...] se comprometió con la Organización de Naciones Unidas (ONU), con el Banco Mundial (BM), con el Fondo Monetario Internacional (FMI) y con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) a cumplir hacia el 2015 con un marco de ocho objetivos, dieciocho metas y cuarenta y ocho indicadores, con el fin de medir los progresos hacia el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

En segundo lugar, Colombia introdujo en su legislación privilegios para la OCDE en materia tributaria. Lo que llama la atención es que no son sólo beneficios económicos a la inversión, sino la posibilidad de decisión de la OCDE sobre políticas domésticas. Se trata de cambios

hechos al decreto 624 de 1989, el Estatuto Tributario, que demarca la dinámica de los impuestos en Colombia (MinTIC 2007). La ley 788 de 2002, en el parágrafo 2º del artículo 124, propuso permitir la exención de impuestos para pagos realizados a países señalados por la OCDE como paraísos fiscales (Estatuto Tributario 2007, 94; 401). Adicionalmente, se constituyen las jurisdicciones de menor imposición fiscal que, en la práctica, son reducciones de impuestos a grandes inversionistas. En el parágrafo del artículo 260 de la ley 788 se señala que esas jurisdicciones son aquellas que definan dos actores: el Gobierno y la OCDE, dándole una importante potestad a esta última (Estatuto Tributario 2007, 231).

Finalmente, Colombia adhirió la declaración de París de la OCDE, mediante nota diplomática del 13 de noviembre de 2007, que se convirtió “en una herramienta que permite profundizar y fortalecer los procesos de alineación y armonización de la cooperación internacional con las prioridades nacionales” (Cancillería de Colombia 2008, 137). Estas tres grandes reformas, que no fueron las únicas, estuvieron influenciadas por los informes de 2002 y 2003 que realizó la OCDE sobre Colombia, teniendo en cuenta que dichos documentos planteaban los grandes desafíos en materia de economía-política que tenía el país para ser una verdadera sociedad de mercado (OCDE 2002; 2003). Este compromiso de Colombia con las recomendaciones de la OCDE, en el gobierno de Uribe, se tradujo en un mayor interés por parte de esa OI. En concreto, inició la producción sistemática de informes sobre el país (Figura 3.1).

**Figura 3.1. Informes producidos por la OCDE sobre Colombia, 1994-2019**



Fuente: propia por autor con base en documentos de la OCDE (2019b).

Hasta aquí se señala el proceso histórico que dio origen a la adhesión de Colombia, un tema obviado por la literatura previa y que necesita ser esbozado para entender el contexto en el que se relacionó el Estado con la OCDE. Empero, tal vez una de las tesis de análisis más

simple del ingreso de Colombia a la OCDE, sustentada el primer nivel de las RRII (Waltz 2001), es que era “un capricho del mandatario (Santos), quien se mueve con facilidad en esos círculos de poder internacional” (Vargas 2018, 60). Esta posición obvia el problema real de las personas como representación de un proyecto, de una clase. Santos fue un actor determinante a nombre del Estado colombiano en el proceso de ingreso a la OCDE, empero, hubo múltiples actores involucrados. Son las fuerzas sociales que están determinadas por las relaciones de producción, tema que se analiza a continuación.

### **3.2. Más y menos que el Estado**

El imperialismo es al mismo tiempo más y menos que el Estado. Más, en tanto existe una división internacional del trabajo entre centros y periferias, con roles para cada Estado. Menos, en tanto existen al interior del Estado capas o sectores que promueven la “internacionalización” del Estado (Cox 1993, 161). La clase capitalista global ha generado una estructura mundial que les permita homogeneizar sus políticas (entrevistas 03, enero de 2019; 04, febrero de 2019), ya no sólo económicas, sino también políticas, sociales y culturales. En consecuencia, el capitalismo en su pretensión global requiere instituciones que construyan “una imagen de una sociedad concebida globalmente, para unir clases en diferentes países [para] institucionalizar la acumulación global de capital mediante el establecimiento de reglas generales de comportamiento” (Taylor 2001, 4). En este marco, se puede señalar que el ingreso de Colombia a la OCDE estuvo liderado por sectores, determinados por las relaciones sociales de producción, pero con una función específica en la reproducción institucional del capitalismo. Concretamente, para articularse con:

La clase administradora transnacional. Con su propia ideología, estrategia e instituciones de acción colectiva [...] Sus puntos focales de organización, la comisión trilateral, el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y la OCDE, constituyen tanto un marco de pensamiento como una guía de acción para las políticas. Desde esos puntos, la acción de clase penetra los países por medio del proceso de internacionalización del Estado (Cox 1993, 171).

#### **3.2.1. Los grandes inversionistas**

La idea de un cerco económico de la OCDE sobre Colombia es correcta. En líneas anteriores se señaló como la acción diplomática del gobierno estuvo vinculada a profundizar los lazos de cooperación con los países de la OCDE. Este proceso fue complementado con la IED a través de privados, de las fuerzas sociales, pues muy pocos Estados realizan este tipo de inversiones

(entrevista 05, marzo de 2019). Esta hipótesis se puede comprobar de manera certera al analizar el comportamiento de la IED que recibe Colombia. Lo primero relevante por señalar es que, de los 36 integrantes de la OCDE, 13 no invierten en Colombia (el 36%). Se trata de Islandia, Turquía, Nueva Zelandia, Países Bajos, Finlandia, República Eslovaca, Eslovenia, Hungría, Polonia, Estonia, Letonia, Lituania y República Checa. Empero, son países que, tradicionalmente, no han invertido en Colombia (Banco de la República 2019).

En segundo lugar, tal vez lo más importante, es que cuándo el gobierno Santos inició reuniones bilaterales con países para impulsar la membresía de Colombia en el 2010, la IED total del país era de 6,429 millones de dólares. De éstos, 3,166 millones provenían de los países de la OCDE, es decir, el 49,24%. En el 2018, cuándo Colombia finalmente se adhiere a esta OI la IED total del país llegó a los 11,009 millones de dólares, un aumento significativo que también ratifica la internacionalización del Estado. Pero lo determinante, es que 8,963 millones de dólares, es decir, el 81,40% es IED de países integrantes de la OCDE (Tabla 3.3).

**Tabla 3.3. Flujo de Inversión Extranjera Directa (IED), según país de origen (integrante OCDE), en millones de dólares**

| País / año                    | 2010           | 2011            | 2012            | 2013            | 2014            | 2015            | 2016            | 2017 pr         | 2018 pr         | Promedio | Crecimiento total |
|-------------------------------|----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|----------|-------------------|
| Estados Unidos                | 1.592,6        | 2.154,4         | 2.475,6         | 2.837,9         | 2.240,3         | 2.122,5         | 2.098,7         | 2172,0          | 2.482,6         | 2.241,9  | 890,0             |
| España                        | 113,0          | 1.164,5         | 628,0           | 883,6           | 2.213,9         | 1.324,3         | 1.463,3         | 2611,9          | 1.445,2         | 1.316,4  | 1.332,2           |
| Inglaterra                    | 948,8          | 1.408,5         | 1.356,9         | 1.400,3         | 1.088,0         | 717,7           | 879,1           | 1260,2          | 1.351,7         | 1.156,8  | 402,9             |
| Suiza                         | 179,9          | 994,5           | 698,1           | 2.095,8         | 2.804,5         | 957,5           | 730,5           | 740,6           | 891,6           | 1.121,4  | 711,7             |
| Chile                         | 86,1           | 627,8           | 3.149,8         | 321,3           | 438,7           | 739,3           | 10,0            | 219,7           | 245,9           | 648,7    | 159,7             |
| México                        | -296,0         | 455,1           | 849,5           | 556,1           | 663,3           | -130,4          | 789,3           | 1720,8          | 675,4           | 587,0    | 971,4             |
| Canadá                        | 267,7          | 273,4           | 291,4           | 258,1           | 436,7           | 319,5           | 2.187,6         | 230,9           | 631,2           | 544,0    | 363,5             |
| Francia                       | 102,1          | 141,5           | 303,4           | 531,6           | 224,0           | 174,2           | 187,7           | 241,7           | 246,3           | 239,2    | 144,2             |
| Luxemburgo                    | 4,0            | 105,5           | 364,4           | 241,1           | 243,0           | -84,6           | -67,0           | 117,9           | 438,3           | 151,4    | 434,3             |
| Alemania                      | 6,2            | 91,4            | 265,9           | 98,1            | 81,0            | 220,3           | 207,1           | 160,5           | 149,0           | 142,2    | 142,8             |
| Austria                       | 24,5           | 22,3            | 200,9           | 156,2           | 6,2             | 54,0            | 33,1            | 1,5             | 21,0            | 57,7     | -3,5              |
| Italia                        | 27,3           | 35,0            | 12,4            | 84,8            | 18,8            | 68,8            | 29,1            | 114,7           | 115,1           | 56,2     | 87,8              |
| Japón                         | 16,7           | 40,7            | 61,1            | 72,2            | 60,5            | 30,0            | 18,6            | 70,2            | 65,0            | 48,3     | 48,3              |
| Bélgica                       | 0,4            | 7,6             | 134,9           | 29,7            | -56,9           | 27,5            | 11,7            | 146,7           | 20,4            | 35,8     | 19,9              |
| Noruega                       | 18,4           | 13,8            | 16,9            | 17,5            | 19,1            | 89,4            | 39,5            | 53,4            | 35,4            | 33,7     | 17,0              |
| Suecia                        | 28,8           | -233,0          | 193,6           | -94,9           | 67,1            | 160,4           | -11,2           | 90,0            | 52,0            | 28,1     | 23,2              |
| Irlanda                       | 9,8            | -0,3            | 25,2            | 4,3             | -4,3            | 23,8            | 98,6            | 33,2            | 51,4            | 26,8     | 41,5              |
| República de Corea            | 15,9           | 25,4            | 43,7            | 19,0            | -1,6            | 42,9            | 12,8            | 12,7            | 9,2             | 20,0     | -6,7              |
| Australia                     | 7,4            | 12,5            | 16,3            | 21,3            | 28,8            | 22,0            | 6,8             | 26,7            | 14,9            | 17,4     | 7,5               |
| Portugal                      | 1,9            | -0,2            | 5,2             | 6,4             | 14,7            | 8,6             | 11,2            | 7,3             | 3,7             | 6,5      | 1,7               |
| Dinamarca                     | 5,6            | 0,6             | 1,8             | 16,0            | 12,1            | 1,5             | 0,7             | 5,0             | 14,5            | 6,4      | 9,0               |
| Israel                        | 2,2            | 2,9             | 3,8             | 1,6             | 2,1             | 0,8             | 12,3            | 5,9             | 2,8             | 3,8      | 0,7               |
| Grecia                        | 2,9            | 0,4             | 0,4             | 0,0             | 0,0             | 0,0             | 0,0             | 0,0             | 0,0             | 0,4      | -2,9              |
| <b>Total, IED Países OCDE</b> | <b>3.166</b>   | <b>7.344</b>    | <b>11.099</b>   | <b>9.558</b>    | <b>10.600</b>   | <b>6.890</b>    | <b>8.749</b>    | <b>10.043</b>   | <b>8.963</b>    |          |                   |
| <b>Total, IED por año</b>     | <b>6.429,8</b> | <b>14.646,8</b> | <b>15.039,4</b> | <b>16.209,3</b> | <b>16.167,0</b> | <b>11.723,2</b> | <b>13.849,8</b> | <b>13.836,2</b> | <b>11.009,9</b> |          |                   |
| <b>Porcentaje IED OCDE</b>    | <b>49,24%</b>  | <b>50,14%</b>   | <b>73,80%</b>   | <b>58,97%</b>   | <b>65,56%</b>   | <b>58,77%</b>   | <b>63,17%</b>   | <b>72,59%</b>   | <b>81,40%</b>   |          |                   |

Fuente: Banco de la República, Subgerencia de Política Monetaria e Información Económica. Para ver la información de manera detallada ir a Banco de la República (2019).

\* Un flujo negativo significa que los egresos por concepto de IED (cancelación de IED'S, amortizaciones de préstamos pasivos entre filiales, entre otros) son mayores a los ingresos por concepto de IED (constitución de IED, desembolsos de préstamos pasivos entre filiales, entre otros).  
\*\* El detalle de metodología y fuentes de información empleadas en el cálculo de las estadísticas de inversiones directas puede consultarse en: Reportes del Emisor: Flujos de ID desde y hacia Colombia: conceptos, medición y su comportamiento en 2009 en el vínculo: [bit.ly/2H9QPbX](http://bit.ly/2H9QPbX).  
\*\*\* Algunos países no se encuentran en el listado porque esos lugares no han sido contraparte inmediata de IED.  
Pr: preliminar.

Esta tabla contiene información de vital importancia para comprender la dinámica de inversión que han emprendido los integrantes de la OCDE, a través de fuerzas sociales no estatales, para explotar al máximo sus beneficios en esta adhesión de Colombia. Se evidencia que la estrategia de incorporar a grandes capitales de la OCDE, una importante institución internacional, como principales socios internacionales, no fue sólo en el terreno de las ideas o los discursos, sino en el plano de las capacidades materiales. El aumento de su participación sobre el universo de la IED es relevante. Si bien se trata de una dinámica cíclica, que llegue en 2018 a acaparar más del 80% de la IED, es una muestra significativa de la estrategia común de negocios y ampliación de mercado que tenían élites del centro y la periferia. EE. UU. se confirmó, como aliado político de Colombia y como uno de sus mayores inversores, teniendo el promedio de IED más alto de todos los países. Un segundo grupo de países son España, Inglaterra, Suiza, Chile, México, Canadá y Luxemburgo, con altos promedios de inversión y se destacan por que aumentaron de manera muy importante su inversión sobre el país. Sí se organizará la Tabla 3.3 por el aumento absoluto de inversión los primeros países serían España, México, EE. UU., Suiza, Luxemburgo, Inglaterra y Canadá.

Los países que presentan un rendimiento decreciente son: (i) Austria. Representa tal vez el caso más complejo, pues pasó de tener una inversión pico en 2012 de más de USD 200 millones a una de apenas USD 1,5 millones en 2017. Si bien hay un promedio positivo, el saldo final es negativo, teniendo en cuenta que la IED de Colombia sobre Austria es pequeña; (ii) Corea. Hay una clara dinámica cíclica de inversiones en tanto crece y disminuye de manera fuerte de un año a otro. El saldo al final es peor que con Austria; y, (iii) Grecia. El principio de la relación parecía relevante en términos de diversificación de mercados. Empero, claramente los estragos de la crisis griega dieron al traste con cualquier posibilidad de IED en Colombia por parte de ese país. Lo determinante es que, en términos globales, sí hubo una estrategia de direccionamiento de mercados por parte del establecimiento en Colombia para concentrar la IED en sus nuevos aliados dentro del orden mundial.

En consecuencia, a medida que Colombia fue cumpliendo con los requerimientos de la “Hoja de Ruta” de la adhesión, los países OCDE y sus actores privados fueron multiplicando sus negocios dentro del país. Un ejemplo está en lo dicho por el ministro Cárdenas: “el aumento de los tipos de IVA del 16% al 19% fue una herramienta esencial para [...] garantizar la confianza de los inversores internacionales” (Ministerio de Hacienda 2018, 4). Esta evidencia sugiere un tema importante para la investigación: la OCDE permite desdoblarse la hegemonía mundial, en una hegemonía local articulada. Es decir, la OCDE es hegemónica por presentar sus intereses capitalistas dentro del orden mundial, como los intereses de múltiples países por la cooperación y el desarrollo a través de “buenas prácticas”. El gobierno de Colombia se articula a esa hegemonía presentando los intereses de actores privados por aumentar sus negocios en el país, como los intereses nacionales por llegar a las “buenas prácticas”. Los objetivos de desarrollo o mejorar las “mejores políticas para mejores vidas”, ocultaban los intereses económicos y los negocios de ciertos países desarrollados en Colombia.

### 3.2.2. Esbozo de tipos de IED y del respaldo de grupos empresariales en Colombia

En el periodo de estudio se ha presentado un claro fenómeno de reinversión, potenciamiento y nuevos recursos por parte de los países integrantes de la OCDE sobre múltiples sectores económicos en Colombia, en consonancia, con el aumento de la IED. Según la información del Ministerio de Comercio (2018), se han presentado importantes inversiones en los últimos 15 años en sectores como infraestructura, energía, agroindustria, servicios TIC, químicos, sistema moda, turismo, fondos de capital e industrias creativas. En estas inversiones privadas, EE. UU. se ratifica como el mayor socio del país, pues sus empresas invierten en 8 de estos sectores. El siguiente país es España, cuyas inversiones se encuentran en infraestructura, energía, servicios TIC y turismo. Por su parte, los países participantes de 2 sectores son Italia, Japón, Reino Unido y Canadá. Finalmente, los países que concentran sus inversiones en un solo sector son Austria, Israel, Chile, Alemania, Francia, Países Bajos y Noruega (Tabla 3.4).

**Tabla 3.4. Acuerdos económicos vigentes con empresas de países integrantes de la OCDE durante la ejecución de la Hoja de ruta para la adhesión de Colombia**

| Sector          | País    | Empresa                             | Detalle   |
|-----------------|---------|-------------------------------------|---|
| Infraestructura | España  | Iridium                             | Adjudicación de dos proyectos de concesión vial por 78 km.                              |
|                 | Austria | Strabag                             | Construcción de 75 km de nuevas carreteras y modernización de 65 km.                    |
|                 | Israel  | Shikun & Binui                      | Construcción del “Corredor perimetral de Cundinamarca” por 153 km.                      |
| Energía         | España  | Endesa (filial de la italiana Enel) | Generación de energía por 2.895 MW, con participación en las empresas Emgesa y Betania. |

|   |                |                         |  |
|---|----------------|-------------------------|--|
|   | Italia         | Enel                    | Inversión de 561 millones de USD en proyectos energéticos en Colombia.   |
|   | Estados Unidos | Applied Energy Services | Empresa con una de las mayores capacidades instaladas en Colombia: 1.000 MW.                                   |
|   | Alemania       | Steag                   | Planta térmica de carbón de bajo grado, Termopaipa en Boyacá.  |
| <b>Agroindustria</b>                    | Estados Unidos | Acumen                  | Inversión en la empresa Cacao de Colombia con segunda planta de producción en Popayán.                         |
|   | Chile          | CCU                     | Construcción de planta productora en alianza con Postobón, para desarrollar mercado de cerveza.                |
| <b>Metalmecánica y otras industrias</b> | Francia        | Saint-Gobain            | Planta de producción de vidrio para mercado nacional y abastecimiento del área regional andina.                |
|   | Japón          | Castem                  | Planta para mercado americano, en fundición continua y piezas de alta precisión.                               |
|   | Estados Unidos | Whirlpool               | En articulación con Haceb, producción de lavadoras en una planta de USD 70 millones.                           |
| <b>Químicos y ciencias de la vida</b>   | Países Bajos   | Unilever                | Instalación de una de las tres plantas de producción más modernas del mundo.                                   |
|   | Noruega        | Yara                    | Inicio de producción en 2013 tras adquirir Abocol, la compañía de agroquímicos más grande de Colombia.         |
|   | Estados Unidos | P&G                     | Nuevo centro de producción en Antioquia, para abastecer Centroamérica y la región Andina.                      |
| <b>Servicios TIC</b>                    | Estados Unidos | IBM                     | Construye su tercer data center, permitiendo una capacidad de procesamiento de 5 petabytes.                    |
|   | España         | Unisono                 | Dos centros de operación permitiendo una cartera diversificada de hasta mil posiciones.                        |
|   | Estados Unidos | DirecTV                 | AT&T compró DirecTV Colombia, incrementando la oferta de servicios.  |
|   | Japón          | Everis                  | Su operación de BPO cuenta con más de 1.400 posiciones para procesamiento de todo tipo de información.         |
| <b>Sistema moda</b>                     | Reino Unido    | Coats                   | Cadena de Coats en Pereira, Risaralda.   |
|   | Estados Unidos | Parkdale                | Opera una planta de producción en la zona franca (libre de impuestos) en Antioquia.                            |
|   | Estados Unidos | PGI                     | Polymer Group, cuenta con una zona de producción en la zona franca (libre de impuestos) del Valle.             |
|   | Italia         | Kaltex                  | Adquirió participación en la empresa Colombiana Coltejer, una de las más importantes de la industria nacional. |
| <b>Turismo</b>                          | Estados Unidos | Hilton                  | Fortaleció su infraestructura en Colombia, alcanzando 17 hoteles con casi 3000 habitaciones.                   |
|   | Reino Unido    | IHG                     | Ha alcanzado los 14 hoteles, en 7 ciudades, con casi 2000 habitaciones.  |
|   | España         | NH hoteles              | Alcanzó los 15 hoteles con más de 1600 habitaciones.   |
|   | Canadá         | Four Seasons            | Esta cadena de hoteles de lujo inauguró en 2016, dos hoteles en Bogotá.  |
| <b>Fondos de Capital</b>                | Canadá         | Brookfield              | Inversiones mayoritarias en infraestructura, finca raíz y energía.   |
|   | Estados Unidos | Victoria                | Inversión de más de USD 20.000 millones en infraestructura médica, en suroccidente del país.                   |
|   | Estados Unidos | Darby                   | Inversiones en infraestructura, en especial, en Intertug y Ocesa.  |

|                             |                |               |  |
|-----------------------------|----------------|---------------|--|
| <b>Industrias creativas</b> | Estados Unidos | Quad Graphics | Inversión histórica por más de 146 millones de dólares.            |
|                             | México         | Telmex        | Capital invertido en diferentes procesos: 130 millones de dólares. |

Fuente: Ministerio de Comercio (2018).

Este aumento de la IED en Colombia tuvo un correlato político endógeno, toda vez que fueron diversos los sectores que apoyaron el ingreso a la OCDE. Uno de los sectores más relevantes fue la Asociación Nacional de Industriales, el capital productivo del país. En su página oficial realizó publicaciones sistemáticas sobre el proceso, pero en particular son dos hechos los que marcan su perspectiva. En primer lugar, generó una alianza con el Consejo Empresarial Colombia – Estados Unidos, un ente que articula sectores productivos de las dos naciones, para respaldar la adhesión cuando se estaban presentando trabas en el 2018 en dos Comités (ANDI 2018), un tema que se profundiza más adelante. En segundo lugar, su posición frente al otorgamiento de la membresía el 25 de mayo de 2018. La ANDI señaló que la adhesión “le permitirá a Colombia seguir avanzando en su desarrollo económico y social, así como atraer la atención de los inversionistas internacionales, para quienes los altos estándares recomendados por esa organización, son indicadores de seriedad y estabilidad de un país”. Resulta de vital importancia señalar que la ANDI también presenta el ingreso a la OCDE como la posibilidad del desarrollo para el país (ANDI 2018a), minimizando que con esto la Asociación pasaría a ser miembro pleno del Comité Asesor de Negocios e Industria de la OCDE, siendo los nuevos representantes del sector privado colombiano ante dicha OI.

El caso del Consejo Gremial Nacional, ente que reúne una parte importante del capital industrial rural y urbano, es similar. En sus propuestas para el gobierno entrante uno de los 6 puntos prioritarios es el fortalecimiento de las reformas necesarias para adaptarse a las recomendaciones de la OCDE (CGN 2018, 15-17). La Asociación Nacional de Instituciones Financieras (ANIF 2018), también se suma a este respaldo. Este es el sector que aglutina al capital financiero en Colombia y señala que el país ahora cuenta con “un gran aliado [...] el think-tank de la OCDE [donde] no habrá de por medio préstamos ni condicionamientos a los desembolsos. La OCDE es excelente aliado a la hora de ayudar a trazar metas de buen gobierno” (ANIF 2018). Finalmente, es importante señalar que la Asociación Nacional de Comercio Exterior (ANALDEX 2018), también manifestó de manera sistemática su respaldo al ingreso a la OCDE (entrevista 05, marzo de 2019). En particular, sus publicaciones resaltan que los beneficios de la OCDE se encuentran en la información y el conocimiento que se

puede adquirir sobre temas de primer orden en la coyuntura mundial. El conjunto de lo anterior podría señalar que los sectores productivos estuvieron, de manera generalizada, con esta membresía. Eso tiene que ver claramente con que el aumento de la IED generaba mayores inversiones en sus negocios.

### **3.2.3. El sector de clase tecnocrático-administrativo**

La OCDE cuenta con un problema de legitimidad. Este es un tema ampliamente analizado, por ejemplo, frente al BM y el FMI que tienen una marcada desconexión de cualquier base social (Buirra 2007). Este tipo de OI “no reporta directamente ni a los ciudadanos que lo pagan ni a aquellos cuyas vidas afecta. En vez de ello, informa a los ministros de Hacienda y a los bancos centrales de los Gobiernos del mundo” (Stiglitz 2010, 49). La OCDE en particular es mucho más hermética, de hecho, se han realizado múltiples encuestas y sondeos de prensa que demuestran esto en Colombia. En general, “el ciudadano promedio está situado al margen de lo que puede representar la participación del país en la OCDE” (Vargas 2018, 84). Dos importantes medios de comunicación sintetizan el tema. En primer lugar, El País (“¿Qué es la Oede y qué significa para Colombia ser miembro?”. Abril de 2019. [bit.ly/2V0pEVU](https://bit.ly/2V0pEVU)), señala que “para quienes no conocen el tema esto está escrito en chino”. En segunda instancia, de manera más profunda, El Tiempo (“¿Por qué sirve que el país entre a la OCDE?”. Abril de 2019. [bit.ly/2WmcjJ2](https://bit.ly/2WmcjJ2)), señala que muy pocos colombianos han siquiera escuchado hablar del tema. En consecuencia, con respecto a la OCDE en la sociedad civil colombiana “la norma era su desconocimiento –con la excepción de algunos círculos cerrados– y falta de interés respecto a su estructura y funcionamiento” (Vargas 2018, 86).

Esto no es un error o un problema de cálculo de la OCDE y el gobierno. La lógica de cooptación de la OCDE pasa por algunos sectores de las élites internas del país, encabezadas por una derecha tecnocrática (González 2007), no de todo el Estado. Esto es importante toda vez que el inicio de este proceso de discusiones con la OCDE empieza con el gobierno de Uribe y culmina con Santos, existe un proyecto de largo plazo, pero enfocado en ciertos sectores dentro del Estado. Así, Santos fue un responsable determinante del ingreso de Colombia a la OCDE. Su manejo de las relaciones internacionales puede denominarse dentro de la tradición de la “realpolitik”. Priorizando el interés nacional sobre lo ideológico, Santos defendió desde los 90 una concepción de la diplomacia más práctica y pragmática (“La Realpolitik”. *El Tiempo*, abril de 2019. [bit.ly/2GUygyb](https://bit.ly/2GUygyb)). Su gobierno estuvo claramente marcado por ampliar los mercados internacionales dentro del país, reafirmar a Colombia

como referente regional (Gehring y Cuervo 2015, 653-656), articularse más con la globalización capitalista (Tassara 2015; Rodríguez 2014a, 94-96) y profundizar la dependencia con las OI, que felicitaron su gestión (“Organismos multilaterales destacaron política económica de Juan Manuel Santos”. *El País*, abril de 2019. [bit.ly/2GZqGOa](http://bit.ly/2GZqGOa)).

Con la OCDE no fue diferente. De hecho, Santos fue el presidente de la paz y de la OCDE en Colombia, estos dos fueron los procesos que estuvieron presentes a lo largo de todo su mandato (Ministerio de Hacienda 2018, 1). El tema más sonado a nivel internacional, teniendo en cuenta lo complejo del conflicto, fue la paz. Empero, el único proceso comparable en profundidad, tiempo y dinámica, con repercusiones tal vez mayores, fue el ingreso de Colombia a la OCDE liderado por Santos. Iniciado su mandato el 7 de agosto de 2010, 4 meses después, el 10 de diciembre, confirmó públicamente su visita oficial a Francia el 25 de enero de 2011 para gestionar el TLC con la Unión Europea y su ingreso a la OCDE (Mira y Gutiérrez 2018, 93). En todo su gobierno, estuvo permanentemente vinculado a este proceso: su declaración oficial del proceso la hizo en el 2013 (Vargas 2018, 61), reportó en 2014 los avances en más de 20 leyes y decretos para ajustarse a las recomendaciones de la OCDE (Montoya, Hernández y Girón y 2018, 127), en el 2015 sustentó personalmente los avances del proceso de paz ante el Consejo de la OCDE (Camino a la OCDE 2014) y, evidentemente, durante la firma de la adhesión el pasado 30 de mayo de 2018 en París (Presidencia de Colombia 2018b). Señalar que Santos es responsable de este proceso por sus propios intereses, es un análisis ahistórico y personalista. Comprender que representa los intereses específicos de un sector de capitalistas en Colombia, su clase económica, es desdoblar al plano doméstico el problema de la hegemonía: el gobierno Santos presentó el ingreso a la OCDE como los intereses universales, en este caso de Colombia por alcanzar el desarrollo, dejando a la sombra que también estaban en juego los intereses de la clase dominante transnacional que representa la OCDE y que él simboliza en Colombia.

No obstante, en lógica coxiana, también hay otros actores dentro del Estado que son relevantes para la clase capitalista. Particularmente, “los integrantes de esta clase transnacional no están limitados a quienes cumplen funciones en el nivel global [...] incluyen a aquellos que administran los sectores orientados internacionalmente dentro de los países [por ejemplo] los funcionarios de los ministerios de Finanzas” (Cox 1993, 171-172). En el caso de Colombia, el ministro de Hacienda y Crédito Público, Mauricio Cárdenas, actor clave en este proceso, llegó al gobierno Santos como ministro de Minas en 2010, pasó a ser encargado de

las finanzas del país en 2012 y sólo se fue cuando se acabó el gobierno en 2018. Es decir, fue uno de sus más cercanos colaboradores y escudero en tres polémicas y antipopulares reformas tributarias que, por cierto, fueron recomendaciones de la OCDE (2018a, 28-29; OCDE 2017d, 7; 2016a, 62; 2015b, 64; 2013, 22). Particular papel desempeñó en el otorgamiento de la membresía. Mauricio Cárdenas fue quién presentó ante el Consejo en pleno de la OCDE el informe final del proceso que cumplió Colombia durante los cinco años en que tramitó su membresía. Dicho documento, condensa cuáles fueron los resultados de los condicionamientos de la OCDE sobre Colombia para aceptar su adhesión:

- a. Lo más importante es que se acepta el papel técnico-político de la OCDE y el rol de sus condicionalidades, cuando Cárdenas afirma: “puedo decir claramente que el proceso [de adhesión] ha influido en las decisiones de política pública más importantes de los últimos años” (Ministerio de Hacienda 2018, 1). De hecho, “todas [las] reformas [fueron] impulsadas por las recomendaciones de los comités de la OCDE durante el proceso de adhesión” (Ministerio de Hacienda 2018, 16).
- b. En particular, reconoce su papel dentro del proceso, en representación de su sector de clase: “he sido testigo de primera mano del compromiso de todo el gobierno de cumplir con todas las recomendaciones de los 23 Comités de la OCDE. Como he estado directamente responsable de varias de las reformas promulgadas, puedo afirmar claramente que el proceso ha influido en las decisiones de política pública más importantes” (Ministerio de Hacienda 2018, 10).
- c. Se detallan las reformas que se han emprendido: el convenio de asistencia administrativa en 2013; en 2014 a la política regulatoria; en 2015 la independencia de autoridades financieras, el régimen de responsabilidad corporativa y gobernanza de empresas estatales; en 2016 la tributación regional; en 2017 la declaración de interés público, la “chatarrización”, el control de productos químicos y el Plan Decenal de justicia (Ministerio de Hacienda 2018, 11-15).

Adicionalmente, el gobierno a partir de 2011 creó un equipo para hacer seguimiento al proceso. La primera característica es que tenían la responsabilidad de coordinar la comunicación entre las instancias estatales y no estatales, para hacer fluido el proceso de ingreso. Lo segundo relevante, es que se trataba de grupos, en la práctica, muy pequeños. En palabras del gobierno, “se creó una pequeña estructura al interior de la Presidencia de la República encargada de coordinar la adhesión de Colombia a la Organización” (Camino a la

OCDE 2014a). Lo tercero, y tal vez más importante tema, es que provenían del sector privado. El equipo en Colombia fue liderado por la Ministra Consejera de Gobierno y Sector Privado, María Gutiérrez. Una exitosa académica y destacada directiva de entidades privadas (Presidencia de Colombia 2014), que se encuentra en la actualidad como presidenta de Corficolombiana, una empresa de inversiones del Grupo Aval, uno de los grupos financieros más fuertes de Colombia que controla el 25,5% del PIB nacional (Carrero 2018, 77). El equipo instalado en Francia, país sede de la OCDE, fue liderado por Catalina Crane, quien cuenta con una larga trayectoria al interior del Estado y en entidades privadas como la Federación Nacional de Cafeteros, Avianca, Procafecol y Fedesarrollo (Silla Vacía 2016). Visto en conjunto, este sector de clase en Colombia fue el que permitió el rápido ingreso a la OCDE, teniendo en cuenta que los 2 países que están en proceso de adhesión no lo han logrado: Costa Rica inició en el mismo año y Rusia lleva más de 12 años tras esta membresía.

#### **4. Conclusiones**

El presente apartado permite llegar a tres conclusiones globales, en congruencia con los hallazgos identificados. Lo primero por señalar es que, al abordar los niveles señalados por la teoría crítica de Cox se puede realizar una radiografía más clara de la OCDE con respecto al orden mundial. Al contrastar las Tablas 2.2 y 3.1 se puede identificar que la OCDE otorga membresías tras darse cambios en la estructura histórica. En específico, al iniciar la guerra fría, al desplomarse la URSS y en la crisis de 2008 ha otorgado membresías a países definidos de manera calculada. La evidencia sugiere que son dos los grandes factores que explican la decisión de la OCDE por otorgar estas membresías, a saber: (i) las capacidades materiales, afines con el modelo de desarrollo dominante, del país interesado, y (ii) características políticas, militares y geoestratégicos que sean afines con la OCDE y sus integrantes.

No obstante, la OCDE hoy se presenta ante el mundo como el referente global de las “buenas políticas para mejores vidas”. Significa que tras más de 60 años ha logrado convertirse en una organización hegemónica, por tres motivos. En primer lugar, por qué ha logrado presentar su papel como facilitadora de la cooperación técnica para el desarrollo económico y social mundial, relativizando al máximo sus intereses. Es decir, se ha logrado posicionar en el orden mundial como escenario de articulación mundial consensual para construir buenas prácticas en todo tipo de temas, dejando a la sombra que sus membresías están calculadas por otros intereses. Su política global de cooptación se ha hecho para mantener sus privilegios. Inició como una alianza del imperialismo atlántico y se fue extendiendo hacia todo el mundo, como

un espacio de coordinación de las élites, ahora incorporando a las periferias. Empero, esta labor la desarrolló mostrándose como una OI altamente técnica y aséptica en materia política.

En segundo lugar, ha dado un viro relevante frente al papel de OI tradicionales como el BM y el FMI. Ha sido capaz de profundizar sobre los temas más relevantes de la actualidad global, poniendo expertos de manera permanente a su estudio y producción teórica (entrevista 06, abril de 2019). Es decir, no sólo se preocupa de la estructura económica, la cual es prioritaria para la OCDE, sino que incorpora elementos superestructurales muy diversos: desde la política de drogas, pasando por el cuidado de los parques, hasta el vertimiento de químicos en ríos. En síntesis, la OCDE puede opinar técnicamente sobre cualquier tema. En tercera instancia, la OCDE es más hegemónica que el propio BM y el FMI, pues estos últimos cuentan con los PBL (Politics Based Loans) para condicionar a los países a cumplir con las condicionalidades, es decir, es muy clara la forma de imposición: se otorgan recursos mientras se cumplan con las políticas, es poder obligatorio. La OCDE es muy diferente, pues cumple la función concreta de aportar, de manera determinante, en la construcción de la estructura del conocimiento que Strange señala como el “poder de decidir cómo se hacen las cosas” (Añorve 2016, 54). Las buenas prácticas que construye se muestran como simples imperativos morales, no obligatorios para ningún país. La metáfora del Centauro que hace Gramsci, retomando a Maquiavelo, es la idea de una sociedad siempre dual: fuerza y consenso; dominación y dirección; autoridad y hegemonía (Gramsci 1977, 113). La OCDE representa un punto cardinal del orden mundial, con respecto a dirigir el modelo neoliberal más con consenso, dirección y hegemonía que con fuerza.

La segunda gran conclusión, gira en torno a responder la pregunta subsidiaria vinculada a este capítulo, a saber: ¿qué motivó a la OCDE a otorgar la membresía a Colombia? Cómo ocurre con la mayoría de los países integrantes de esta OI las adhesiones se dieron por dos factores y Colombia no es la excepción. La OCDE encuentra en Colombia un aliado central porque tiene capacidades materiales relevantes, alineadas con el modelo de desarrollo capitalista y que cuenta con características especiales, como los otros integrantes del CIVETS. En particular, el salto cualitativo del capital postindustrial al informacional. Sin embargo, estas capacidades son complementadas por un segundo grupo de factores: su alianza histórica con EE. UU., por su cooperación militar con occidente, por su ubicación geoestratégica y por el amplio proceso de internacionalización del Estado que inició Santos. Es aquí donde la hegemonía local, construida en Colombia, se articula con el proyecto hegemónico global. La OCDE ha logrado

presentar sus intereses por mantenerse como referente global de políticas, como el interés por la cooperación y el desarrollo. Los gobiernos de Colombia han camuflado los intereses de la OCDE en el país, bajo el halo del progreso. Los informes dados por el gobierno al país insisten en que la adhesión a la OCDE tiene como eje la noble aplicación de mejores políticas, sin embargo, minimiza que se trata de un gran acuerdo de clase para impulsar los negocios privados de diversos sectores. Temas claramente señalados en las Tablas 3.3 y 3.4.

La tercera gran conclusión proviene de los deslindes con el mainstream de las RRII. En particular, los enfoques dominantes no identifican los procesos históricos y se concentran en demasía en el rol de los Estados. Un hallazgo importante es que no sólo fue el Estado el que impulsó la adhesión: la tecnocracia, el capital productivo, financiero y exportador nacionales, fueron respaldados por los inversores extranjeros que acapararon un 80% de la IED en 2018. Esto permite concluir, como señala Cox, que la OCDE es concretamente un espacio de articulación de la clase capitalista para estructurar la homogeneización nacional de políticas (entrevistas 03, enero de 2019 y 04, febrero de 2019). A esto se suma que la relación de Colombia con la OCDE no inició con Santos en 2011, empezó en 1995 cuando dicha OI hizo un mapeo global sobre potenciales aliados en el nuevo orden mundial. Así inicia el trabajo de Colombia en redes de la OCDE y es, el denotado cambio sobre políticas internas junto a la recomendación de la Misión de política exterior en 2008, que se empieza a despejar el camino de cara a una membresía. En este propósito se pone de acuerdo el Estado colombiano, tanto el gobierno Uribe que da los primeros pasos, como el gobierno Santos que lo consolida. En síntesis, se puede concluir que la membresía se “construyó”, no sólo dentro del Estado. Debido a la poca literatura previa sobre esta cuestión los presentes hallazgos son relevantes, pero aún incompletos. Futuras investigaciones deben profundizar la relación entre las élites nacionales e internacionales, tanto estatales como de inversionistas privados en la reproducción de sus intereses particulares.

Sin lugar a duda, la idea de un cerco diplomático y económico para fortalecer la posibilidad de una membresía (entrevista 06, 2019), es importante. Al analizar los hallazgos del presente estudio se corrobora que esta hipótesis es correcta, pero al incorporar elementos críticos se puede concluir que se trató de un acuerdo de largo plazo dentro del Estado, donde las élites tecnocráticas y privadas de la OCDE y de Colombia generaron un discurso permanente hacia la opinión pública para insistir en que trataba de una labor necesaria para el país. Es menester señalar que una parte muy importante de la academia también hizo parte de esta labor. El

grueso de la literatura sobre la adhesión de Colombia a la OCDE ha concluido que sus recomendaciones son “buenas prácticas” para el desarrollo (Quintero, Correa y Conde, 2018; DNP 2018b; Ruíz 2017; Olarte 2016; Rodríguez 2014). Es decir, existió una correlación entre la OCDE y Colombia (gobierno, privados, academia y prensa) para garantizar el ingreso de este país a dicha OI. A medida que Colombia se acercaba a las redes de trabajo de la OCDE, esta OI aumentaba la producción de informes sobre el país. Al iniciar reuniones bilaterales para pedir apoyo de cara a una posible adhesión, aumentaron las inversiones sobre Colombia.

Sin embargo, aquí el análisis da un giro clave. La OCDE y Colombia se articularon cada vez más, por lo cual, las recomendaciones de las OI eran sugerencias muy importantes para los gobiernos de Colombia. Empero, cuándo se acordó otorgar la membresía hubo un salto cualitativo y las recomendaciones eran en realidad condicionalidades, de lo contrario, Colombia no obtendría la adhesión. Así, Colombia hizo leyes específicas para adherir los condicionamientos de la OCDE. El documento más importante que complementa al PND 2014-2018 en la incorporación de las recomendaciones de la OCDE, es la ley 1950 de 2019. Este es el denominado “Memorando Final”, en el cual, Colombia señala que “acepta todos los instrumentos jurídicos vigentes de la OCDE” (Senado de Colombia 2019, 3).

Puso algunas consideraciones frente a diversos temas. Por ejemplo, en productos químicos aceptó 10 instrumentos con un plazo más extenso para su implementación. En medioambiente hizo lo mismo con 6 instrumentos, en residuos con 5 y en pensiones con 1. Las reservas reales las hizo en inversión y EMN con 3 códigos; en construcción naval y transporte marítimo con una recomendación; en turismo con 4 reservas y 7 observaciones; finalmente, en asuntos fiscales Colombia pidió plazo de implementación en 2 recomendaciones y tuvo reservas frente a 13 artículos, de los 31 con que cuenta el Modelo de Convenio Tributario sobre Renta y Patrimonio de la OCDE (2010a), el documento base en la materia para esta OI. Las reservas y ajustes de este último tema son más amplias y se profundizan en el siguiente capítulo. Lo relevante, es que no puso mayores trabas para aceptar el conjunto de las recomendaciones: las élites internas tenían un gran acuerdo de clase para implementar todas las reformas necesarias, aunque esto tuviese repercusiones negativas sobre la sociedad, como ocurrió en educación y tributación, tema que se analiza a continuación.

## Capítulo 4

### El papel de Colombia en la adhesión a la OCDE

#### 1. Prolegómeno

Este capítulo final, se orienta por la pregunta subsidiaria: ¿qué medidas tomó Colombia, especialmente en educación y tributación, para acceder a la membresía de la OCDE? Para responder a esta indagación se toman como punto de partida las recomendaciones de la OCDE, entendidas como un reflejo del orden mundial, para analizar como Colombia incorpora estos preceptos y se articula a dicho orden.

En la primera parte del texto, se analizan de manera escueta cuáles fueron el conjunto de políticas públicas adoptadas por, y según el gobierno de Colombia, para acceder a la membresía. En concreto, se puede establecer que el país generó reformas en todo tipo de temas, incorporando el 90% de condicionalidades de la OCDE que, a través de operaciones complejas, dan la apariencia de ser puramente técnicas y consensuales. Este análisis permite concluir que, al tratarse de la membresía de la OCDE, hay un salto cualitativo en sus recomendaciones: pasan a ser condicionalidades pues de no cumplir con los criterios económico-políticos, no se otorga. Debido a la amplitud de cambios en la política doméstica, el estudio se centra en analizar la influencia sobre la política educativa y la tributaria.

La evidencia recabada permite sugerir que Colombia incorpora en su legislación doméstica los tres ejes que componen las ideas de la OCDE expuestas en el capítulo 2 (Tablas 2.5 y 2.6; anexo 1): el neoliberalismo ortodoxo, la difracción neoliberal y la “desigualdad integrada”. Más concretamente, del decálogo original del Consenso de Washington, cuyo eje es el neoliberalismo ortodoxo (Tabla 2.2; Martínez y Soto 2012, 58), Colombia aplica 7 numerales por recomendación explícita de la OCDE. En materia educativa aplica los numerales sobre disciplina fiscal, reorientación del gasto público, reforma tributaria y privatización. En la política tributaria aplica cinco numerales, a saber, apertura a la IED, liberalización financiera, desregulación, disciplina fiscal y reorientación del gasto público. Con respecto al post-Consenso de Washington son 3 los numerales aplicados por Colombia, tanto en la política educativa como en la tributaria, por condicionalidad de la OCDE.

Finalmente, el capítulo intenta aportar a resolver una paradoja. El gobierno acepta que ha modificado el grueso de la política doméstica para adaptarse a las recomendaciones de la

OCDE (Ministerio de Hacienda 2018). De hecho, se pudo establecer que de los 26 informes sobre tributación y educación de la OCDE para Colombia emanaron, en gran parte, un total de 22 leyes domésticas para incorporar dichas condicionalidades. Ante los resultados positivos, que se esbozan más adelante, el gobierno atribuye sin dudar que se trata de la influencia de las sugerencias de la OCDE (Ministerio de Hacienda 2018; DNP 2018). Sin embargo, cuándo hay resultados negativos, que se señalan adelante, el gobierno los asume como externalidades.

Con el conjunto de lo anterior se podrá concluir que la OCDE estableció una “Hoja de ruta” para permitir la adhesión de Colombia, compuesta por múltiples reformas de política pública. Específicamente, los temas de educación y de tributación tenían “desigualdad incrustada”. En materia educativa, Colombia cuenta con altos índices de desigualdad en el acceso, la permanencia y la culminación de la educación, especialmente superior para personas de los quintiles más bajos. Se puede concluir que el modelo sugerido por la OCDE (Tabla 2.5), se venía aplicando con antelación y que su profundización conllevó a la desfinanciación de la educación, la reproducción de la división internacional del trabajo y la construcción de calidad entendida como formación de baja investigación científica. En la política tributaria, se puede establecer el aumento de la desigualdad, más concretamente, en el aumento de los impuestos indirectos y los regresivos que gravan el consumo, permitiendo la reducción sistemática de impuestos a grandes capitales. El conjunto de la política tributaria no aporta a resolver la desigualdad después de impuestos, además, la evasión y las exenciones benefician a quienes más tienen y las propuestas de la OCDE tienden a agravar estas asimetrías.

## **2. Medidas de Colombia para articularse al orden mundial**

En la primera parte de la investigación se muestra como la institución OCDE, tiene unas capacidades materiales representadas en unas ideas, cuyo accionar articulado de esta triada reproduce el sistema capitalista. En este marco, el orden mundial es el hilo conductor en torno al cual se mueven los Estados, significa, en palabras de Cox, “la construcción de un orden mundial dominante que vincula centro y periferias a través del capitalismo, convirtiendo la hegemonía en una estructura social, política y económica” (Cox 2016, 149). Esta hegemonía, se expresa como normas de comportamiento para Estados y fuerzas sociales que reproducen el sistema de producción imperante, convirtiendo sus intereses en el sentido común social. Esto da la apariencia de un orden natural, dentro del cual, las instituciones multilaterales utilizan la construcción de “consenso” para legitimar sus intereses particulares como

comunes. Sus normas, recomendaciones o condicionalidades se vuelven el “espíritu indiscutible de cómo se hacen las cosas” (Taylor 2001, 4; 14; Strange 1996, 212).

Esto fue lo ocurrido con Colombia, las élites del país se articulan a través de la OCDE a las élites del centro, para reproducir el capitalismo y profundizar la articulación con el orden mundial. Las normas orientadas por la OCDE fueron adaptadas, en su mayoría, por Colombia dando la apariencia de consenso y relativizando el carácter condicional de la OCDE. Estas normas fueron hegemónicas (Cox 1993, 145): se presentaron como necesarias para el desarrollo en Colombia mostrando el liderazgo de las élites en términos de intereses universales y no particulares. Como se dio esta compleja dinámica, se explica a continuación.

### **2.1. Construyendo consensos: la membresía como resultado de la hegemonía**

La OCDE es una OI prototípica dentro del orden mundial, en tanto construye consensos entre sus integrantes de manera permanente. El método que utiliza el Banco Mundial es de una condicionalidad directa (Caraway, Rickard y Anner 2012; Toussaint & Millet 2010), al igual que el BID a través de Préstamos basados en Políticas (Hidalgo 2018, 73). A pesar de los cambios que ha generado en su estructura interna (FMI 2009; Ñemina 2010), también el FMI tiene una marcada condicionalidad de sus préstamos exigiendo reformas neoliberales (Torres 2010; Vanoli 2007; Mañán 2004). Por su parte, la OCDE marca una pauta diferente para construir hegemonía. Los consensos se entienden como grandes acuerdos que recogen al máximo las perspectivas de la mayor cantidad de actores. Estos consensos requieren de amplios procesos de negociación y concesión, los cuales, permiten presentar los intereses particulares como el interés común (Taylor 2001, 14), sin alterar el orden mundial. La OCDE concentra su accionar en la construcción de estos consensos en todos los temas, ergo, se muestra más como un foro amplio de discusión que como una OI que impone condiciones (entrevista 06, abril de 2019). Además, La OCDE ha construido una infraestructura compleja para filtrar sus condicionalidades hacia los países, mostrándose como exclusivamente técnica (entrevista 05, marzo de 2019), compuesta de cinco grandes consensos. A saber:

- (i) El Convenio de la OCDE (1960). Este señala los objetivos, el funcionamiento interno, las formas de adhesión y articulación con sus actividades y los métodos de toma de decisiones. Es importante resaltar que en el artículo 6 se permite a los Estados abstenerse de decisiones, las cuales no serán vinculantes para ellos.

- (ii) El Convenio de Privilegios e Inmunidades. Este documento contempla el Protocolo Complementario No. 1, sobre la participación de la Comunidad Europea en las actividades de la OCDE y, el Protocolo Complementario No. 2, sobre su capacidad jurídica, privilegios e inmunidades (OCDE 2019d).
- (iii) Instrumentos legales de la OCDE (2019e). Se trata de más de 450 documentos jurídicos sustantivos que se subdividen en 5 categorías. Las decisiones, que son los tratados legalmente vinculantes, aunque pueden darse abstenciones a su adopción. Las recomendaciones, que no son vinculantes, pero que “la práctica les otorga una gran fuerza moral como representación de la voluntad política de los Adherentes. Existe la expectativa de que los Adherentes harán todo lo posible para implementar plenamente una Recomendación” (OCDE 2019f). Las declaraciones, que denotan metas de largo plazo. Los acuerdos internacionales, que son negociados con actores externos y vinculantes para los integrantes de la OCDE. Y, finalmente, el “acuerdo o entendimiento” que son instrumentos ad hoc.
- (iv) Las regulaciones internas. Conciernen a la Estructura de gobierno, las Reglas de procedimiento, el Reglamento financiero y el Código de Conducta (OCDE 2019g).
- (v) El proceso propiamente de adhesión. Este contempla como es el proceso para los países que surtieron este proceso. Además, se “estipuló que el país adherente informaría a los comités específicos después de la adhesión sobre el progreso en la implementación de los instrumentos legales de la OCDE o las recomendaciones hechas por los comités durante el proceso de adhesión” (OCDE 2019h).

El gobierno de Colombia tuvo en cuenta el conjunto de esta estructura para asumir su adhesión a la OCDE. Es así como inicia una serie de reuniones bilaterales con diferentes países miembro, para que respalden su acceso a la OCDE en 2010. Esto es ratificado por Santos el 24 de enero de 2011 cuando, en la reunión del Consejo, le entregó una solicitud formal a Ángel Gurría, Secretario General del Organismo, donde señala: “queremos entrar a la OCDE porque es el club de las buenas prácticas” (*Espectador*, abril de 2019. [bit.ly/2PTh8Hm](https://bit.ly/2PTh8Hm)). El 29 de mayo de 2013 el pleno del Consejo invitó formalmente a Colombia a pertenecer a la OCDE, ante lo cual, señaló Gurría: “el Presidente Santos, desde antes de tomar posesión, expresó su interés por la pertenencia de Colombia y no han dejado de trabajar en ello, así que le damos la bienvenida a este proceso” (Cancillería de Colombia, 2013). Específicamente la resolución [C(2013)58/FINAL] señala que el Consejo: “Decide iniciar las conversaciones de adhesión con Colombia en el plazo de un mes e invita al

Secretario General a que establezca las condiciones y el proceso de su adhesión a la OCDE para su posterior examen y aprobación por el Consejo” (OCDE 2013a).

Lo más importante ocurrió el 19 de septiembre de 2013 cuando la reunión ministerial de los 34 miembros de la época aprobó una “Hoja de Ruta” que “establece los términos, las condiciones y el proceso de adhesión de Colombia con el objetivo de que el Consejo pueda decidir si invita o no a Colombia a adherirse a la Convención de la OCDE<sup>12</sup>”. En este documento, se establecen 250 instrumentos de política pública que son definidos por los 23 Comités Técnicos que componen a la OCDE y cuya incorporación inició el 25 de octubre de 2010 (OCDE 2013d). Ante estas orientaciones, según el reglamento de la OCDE, Colombia podía definir su: a) aceptación, b) aceptación con reservas u observaciones, c) La aceptación con un plazo determinado para su ejecución, y d) El rechazo. Ante este panorama el gobierno definió 2 cosas. En primer lugar, su posición oficial ante la “Hoja de Ruta”, en el documento denominado “Memorando inicial” que fue presentado ante la OCDE en marzo de 2014. No obstante, este documento sufrió diferentes transformaciones a medida que se fueron dando las reuniones de seguimiento entre los Comités y los equipos responsables en cada Ministerio.

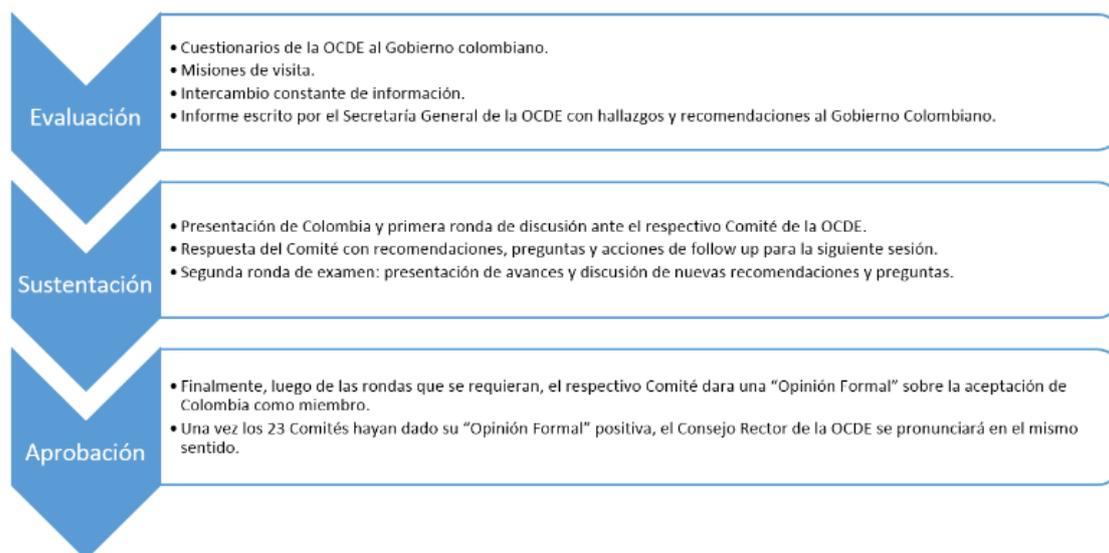
El segundo paso, fue definir como se iba a realizar el proceso de empalme con cada uno de los Comités, en cabeza de los equipos mencionados en la sección anterior (Figura 4.1). Esta dinámica permite la homogenización de las políticas domésticas con las exigencias de la OCDE y es aquí donde inicia más claramente la condicionalidad. Como se señaló antes los instrumentos pueden ser rechazados por los países, empero, la “Hoja de Ruta” no es un acceso inmediato a la OCDE, por lo cual, si Colombia no muestra voluntad para aceptar las recomendaciones, se niega su ingreso. A esto se refiere Taylor (2001) cuando señala que la construcción de consensos desde las OI genera cierta apariencia de objetividad en las relaciones con los Estados. Como se ha señalado a lo largo del estudio, son múltiples las causas que han llevado a Colombia a ser parte de la OCDE. No obstante, aquí se presenta como un proceso auto obligado, donde Colombia como Estado quiere pertenecer a la vanguardia global en materia de políticas públicas. Las élites mundiales encuentran en la OCDE un espacio común para homogeneizar políticas que les benefician a sus intereses de

---

<sup>12</sup> Esta “Hoja de Ruta” es fundamental para comprender el proceso de adhesión de Colombia a la OCDE. Teniendo en cuenta lo extenso del documento, no se incluye en los Anexos, pero se deja el enlace para cualquier consulta: OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). 2013b. “Roadmap for the accession of Colombia to the OECD Convention. (Adopted by Council at its 1285th session on 19 September 2013)”. Consultado el 12 de agosto de 2018. [bit.ly/2PRw098](http://bit.ly/2PRw098).

clase, permitiéndoles presentarlos como intereses universales de la sociedad colombiana y mundial por alcanzar el progreso. A esta labor se sumó el Congreso de Colombia, cuya labor de articular las políticas domésticas con el orden mundial capitalista, no fue menor. A continuación, se detalla cómo fue ese proceso.

**Figura 4.1. Proceso definido por el gobierno para el cumplimiento de las recomendaciones de la OCDE**



Fuente: Camino a la OCDE (2014a).

## 2.2. Incorporación de las condicionalidades de la OCDE para acceder a la membresía

En este marco de condicionalidad, inicia la incorporación de los instrumentos sugeridos por la OCDE en la legislación de Colombia. El más importante documento que el país adopta para acatar las recomendaciones de la OCDE es el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, cuyo primer artículo y objetivo central es construir políticas en armonía con “las mejores prácticas y estándares internacionales”, en clara referencia a la OCDE<sup>13</sup> (DNP 2015, 1). El Plan, que fue estatuido a través de la ley 1735 de 2015, incorpora el 56% de los instrumentos sugeridos por la OCDE (Mora 2015; entrevista 04, febrero de 2019). Más concretamente, se incorporan un total de “135 lineamientos desarrollados en 168 temas, incluidos en 40 artículos de la ley y 8 capítulos de las bases” (Mora 2015, 48).

Los Comités OCDE con mayores recomendaciones (o lineamientos) son inversión y medio ambiente con 10, cada uno. Después está asuntos fiscales, cohecho sobre transacciones

<sup>13</sup> El documento original, que fue cambiado en el trámite legislativo, se mencionaba que el PND estaba orientado a cumplir con los estándares de la “OCDE” (Senado de Colombia 2015).

internacionales, gobernanza pública y empleo con 8. La política científica y tecnológica, sustancias químicas y política del consumidor con 7. Y, cierra, el de industria pesquera con 6. Finalmente, los temas más recurrentes por Comité son: política ambiental (69 temas), gobernanza Pública (19), Política territorial (19), Empleo (9) y Agricultura (11) (Mora 2015, 49). El conjunto de lo anterior se sintetiza en el Anexo 4<sup>14</sup>. Cada uno de estos instrumentos se irá incorporando de manera autónoma por los equipos dispuestos en cada Ministerio para realizar las reuniones con los asesores técnicos que visitan el país, como lo muestra la Figura 4.1. Es así como, a medida que se van incorporando los condicionamientos de la OCDE con la legislación interna de Colombia, esta OI va otorgando las aprobaciones (Tabla 4.1).

**Tabla 4.1. Línea de tiempo de Comités OCDE que aprobaron el ingreso de Colombia**

| Comité OCDE  | Fecha de aprobación     | Comentario del Comité   |
|--|-------------------------|---|
| <b>Grupo de Trabajo de Créditos a la Exportación</b> | 27 de noviembre de 2014 | Colombia cumple con los requisitos para otorgar créditos en esta materia.   |
| <b>Agricultura</b>                                   | 6 de mayo de 2015       | Quedan muchos temas pendientes en infraestructura y bienes públicos en el campo.  |
| <b>Inversión</b>                                     | 16 de octubre de 2015   | Encontró pocas dificultades, pues Colombia es una economía que ha hecho múltiples reformas para liberalizar sus mercados desde hace décadas (entrevista 05, marzo de 2019). |
| <b>Política del Consumidor</b>                       | 21 de octubre de 2015   | Da su aprobación tras una serie de reformas en beneficio de consumidores y actores privados.  |
| <b>Competencia</b>                                   | 22 de octubre de 2015   | Colombia tuvo múltiples problemas, los cuales, se detallan en el siguiente apartado.  |
| <b>Mercados Financieros</b>                          | 23 de octubre de 2015   | Se adhirió a las declaraciones del Comité de Inversión.   |
| <b>Política Científica y Tecnológica</b>             | 4 de noviembre de 2015  | Colombia venía cumpliendo desde antes del proceso de adhesión.  |
| <b>Comité de Política Regulatoria</b>                | 13 de noviembre de 2015 | Las medidas cumplen con estándares OCDE, en particular, tras la creación del Análisis de Impacto Normativo.   |
| <b>Política de Desarrollo Territorial</b>            | 13 de noviembre de 2015 | Recibió el aval tras una controvertida reforma a las regalías.  |
| <b>Estadística</b>                                   | 19 de noviembre de 2015 | Múltiples reformas adaptadas, en especial, sobre información a la sociedad civil.   |
| <b>Salud</b>   | 10 de diciembre de 2015 | Aprobación con base en 27 recomendaciones que no generaron mayores cambios en el negocio privado de las EPS   |
| <b>Asuntos Fiscales</b>                              | 28 de enero de 2016     | Importantes medidas tributarias, en particular, dos reformas estructurales.   |
| <b>Política y Economía Digital</b>                   | 31 de marzo de 2016     | Otorgado tras ajustes en la política de ciberseguridad y ciberdefensa.  |

<sup>14</sup> Mediante entrevista se obtuvo un documento muy relevante, generado por el DNP. En este archivo físico se especifica: a) lineamiento de política pública por Comités incluidos en la “Hoja de Ruta”, b) los temas incluidos en el PND según lineamiento y su relación con las bases del PND y c) el artículo del PND a la que corresponde. Por lo extenso del documento no se puede anexar, por lo cual, queda disponible para consulta a través del autor.

|   |                      |   |
|---|----------------------|---|
| <b>Gobierno Corporativo</b>               | 6 de abril de 2016   | La reforma fundamental fue sacar a los ministros de las Juntas Directivas de las empresas del Estado (entrevista 05, marzo de 2019) |
| <b>Comité de Pesca</b>                    | 18 de abril de 2016  | Avaló a Colombia una vez incorporados los instrumentos sobre consumo, calidad, productividad y empleo del sector.                   |
| <b>Educación</b>                          | 21 de abril de 2016  | Aprobación tras reformas señaladas en la Tabla 2.5 y Anexo 3. Lo relevante es que se hicieron fuera de la “Hoja de ruta”.           |
| <b>Seguros y Pensiones Privadas</b>       | 11 de junio de 2016  | Se aprueba tras el fortalecimiento de la Superintendencia Financiera y los BEPS.  |
| <b>Comité Ambiental</b>                   | 9 de febrero de 2017 | Se resaltan los avances en manejo de residuos sólidos, negocios verdes e impuestos al carbono, entre otros temas                    |
| <b>Químicos</b>                           | 27 de abril de 2017  | la implementación de proceso de prevención, gestión y la clasificación de sustancias químicas.                                      |
| <b>Gobernanza Pública</b>                 | 4 de mayo de 2017    | Se plantearon importantes cambios en temas de justicia, información del Estado a la sociedad y postconflicto.                       |
| <b>Trabajo, Empleo y Asuntos Sociales</b> | 25 de abril de 2018  | Problemas en persecución de dirigentes sindicales e informalidad.   |
| <b>Comercio</b>                           | 17 de mayo de 2018   | Problemas en productos farmacéuticos y “chatarización”.   |

Fuente: Vargas (2018, 74-80).

Los temas más complejos para Colombia estuvieron en dos Comités, que fueron los últimos en dar su aval. El primero que tuvo inconvenientes fue el Comité de Trabajo, Empleo y Asuntos Sociales (ELSAC por sus siglas en inglés). Colombia ha tenido dos serios problemas en esta materia desde hace décadas. El primero es la persecución sistemática de sindicalistas, pues desde 1973 han sido asesinados 3.166, violentados 14.471, desaparecidos 239, amenazados de muerte 7.269 y desplazados 1.900 (ENS 2018). De hecho, el TLC con la UE estuvo congelado toda vez que esta última le exigió a Colombia fortalecer la protección de sindicalistas. El artículo 21 del Tratado, la “Cláusula democrática”, impide a la UE firmar acuerdos comerciales con países que tengan violaciones a los DDHH (Euro Parlamento 2018). Por lo cual, instó a Colombia a establecer “una hoja de ruta transparente y vinculante para proteger a los sindicalistas y los derechos humanos [pues] tiene la tasa más alta del mundo de estos asesinatos, el 90% de los cuales quedan impunes” (Euro Parlamento 2012). Con EE. UU. fue similar, lo que produjo un estancamiento del TLC en el 2009. El nuevo gobierno de Obama señaló, a través de Hilary Clinton, que cualquier ampliación de relaciones comerciales entre los países estaba sujeta a que Colombia mejorara sus esfuerzos en el tema (“Asesinatos de sindicalistas frenan TLC”. *Dinero*, mayo de 2019. [bit.ly/2JcwoOX](http://bit.ly/2JcwoOX)).

El segundo tema es la alta informalidad laboral. En el año 2007 el porcentaje en la materia representaba el 49,3% del mercado laboral (DANE 2012, 2). El Gobierno de Santos señala que, a partir de 2010, creó más de 3,9 millones de empleos, de los cuales, el 70% son formales (“El tema laboral, uno de los retos de Colombia para ingresar a la OCDE”. *Espectador*, mayo de 2019. [bit.ly/2WAwAul](http://bit.ly/2WAwAul)). Esto no se refleja en la cifra de informalidad que, en el año 2018, llegó a 49,6% (Ministerio del Trabajo 2018). A pesar de todo esto, ELSAC validó el ingreso de Colombia a la OCDE resaltando importantes avances, aunque la realidad muestre lo contrario. Este tema también generó múltiples debates internos en el país, de hecho, las Centrales obreras se dividieron al respecto. La Confederación General del Trabajo (CGT) estuvo acompañando el proceso de la membresía, mientras la Central Unitaria de Trabajadores (CUT) se mantuvo reacia. No obstante, al final del proceso la CGT reculó y terminó retirando su apoyo a la adhesión (entrevista 05, marzo de 2019), debido a que a pesar de tantos problemas el ELSAC dio su voto positivo el 22 de marzo de 2018 (Ministerio del Trabajo 2018), haciéndolo oficial hasta el 25 de abril.

El segundo Comité que mostró serias dificultades con respecto a Colombia fue el de Comercio, sin obviar que, la OCDE reconocía los grandes avances de Colombia frente al tema. El primer problema se dio por que Colombia implementó el decreto 433 cuyo objetivo era garantizar la innovación real de medicamentos, para justificar los aumentos de precio en productos farmacéuticos. Esto cayó muy mal en la industria del sector, muy influida por productores suizos y estadounidenses, este último, que pidió quitar el respaldo a Colombia si no modificaba su legislación (“Medicamentos, el alto precio para entrar a la OCDE”. *Espectador*, mayo de 2019. [bit.ly/2JtPgrX](http://bit.ly/2JtPgrX)). Las empresas multinacionales hicieron lobby en la OCDE, poniendo como condicionalidad el cambio sobre esta política para que Colombia pudiese recibir la membresía (OCDE 2013b, 9; 12). Lo anterior devino en que diferentes sectores económicos de EE. UU. exigieran al Estado quitar el respaldo a Colombia (RJT 2018). Como no fue posible, ese sector, abrió un segundo debate con respecto al comercio.

Pharma, la asociación farmacéutica de Estados Unidos radicó una carta ante la Oficina del Representante Comercial (USTR por sus siglas en inglés) de ese país, pidiendo la revisión sobre el respeto a la propiedad intelectual en Colombia. Así, el 28 de abril de 2018, la USTR dio la calificación más baja al país, poniendo otra traba para la adhesión (UniPYMES 2018). El tercer problema tema fue el de “chatarización”, que consiste en la supresión de un vehículo de carga para el ingreso de uno nuevo. Este ha sido un tema históricamente

complejo, entre otras, por la fuerte capacidad de presión del gremio y por la incapacidad del gobierno para adelantar programas estables en la materia. A pesar de ello, el 17 de mayo de 2018, Colombia recibió el beneplácito de este Comité de la OCDE (Red de Cámaras de Comercio 2018). Así, sólo faltaba esperar que el Comité de Economía y Desarrollo diera su aval, éste el Comité 23, que otorga aprobación final tras recibir los 22 vistos buenos previos.

Tras pasar por un largo proceso de reformas domésticas, Colombia fue invitada oficialmente por la OCDE para ser su integrante No. 37, el 30 de mayo de 2018 (OCDE 2018f). El conjunto de las recomendaciones de la OCDE fue aceptado por Colombia, salvo algunas reservas, en la ley 1950 de 2019<sup>15</sup>, el denominado “Memorando Final”. Desde el gobierno de Santos se esperaba que la adhesión tardara menos, por lo cual, radicaron el proyecto de ley 201 del 23 de noviembre de 2016 en Cámara esperando su aprobación (Cámara de Representantes 2016). Como se tardó más la membresía fue el nuevo gobierno de Iván Duque que radicó el proyecto de ley 268 de 2018 en Cámara el 20 de noviembre de 2018 (Cámara de Representantes 2018). Después de una votación histórica y mayoritaria, donde un sector importante de la oposición también votó a favor de la adhesión, tanto Senado como Cámara aprobó el ingreso a la OCDE. El 26 de abril se culminó el proceso en el legislativo y el 22 de octubre de 2019 la Corte Constitucional de Colombia aprobó el acuerdo de adhesión, la Convención base de la OCDE y la ley 1950 expedida por Colombia. En consecuencia, el gobierno nacional ratificó su instrumento de adhesión y Colombia es oficialmente el integrante número 37 de la OCDE a nivel global, el tercer país latinoamericano.

### **3. Consecuencias de las recomendaciones de la OCDE en Colombia**

La evidencia presentada en esta sección sugiere que el gobierno de Colombia ajustó su política doméstica a las condicionalidades impuestas por la OCDE para recibir su membresía. Colombia incorporó en los planes estratégicos de gobierno estas políticas, tanto en el PND 2014-2018, como en el 2018-2022. Adicionalmente, expidió más de 50 leyes en diversas materias (Anexo 5), mientras en la política tributaria y la educativa promulgó más de 22 leyes, todas, reformas sustentadas en las orientaciones de la OCDE. Como señaló el propio gobierno: “todas [las] reformas [fueron] impulsadas por las recomendaciones de los comités de la OCDE durante el proceso de adhesión” (Ministerio de Hacienda 2018, 16). Con el

---

<sup>15</sup> Por lo extenso del documento, no se incluye en los Anexos, pero se deja el enlace para cualquier consulta: Senado de Colombia. 2019. “Ley 1950 de 2019: Acuerdo sobre los Términos de la Adhesión de la República de Colombia a la Convención de la OCDE”. Diario Oficial, No. 50.830: 1-16. Disponible en: [bit.ly/307VBPO](http://bit.ly/307VBPO).

objetivo de convencer a la opinión pública y justificar la alianza con la OCDE, el gobierno insistió en que las reformas eran fundamentales para “garantizar un desarrollo más justo, más incluyente y más sostenible para todos los colombianos” (DNP 2018, 14). Además, sostuvo de manera constante que estas reformas traían indudables beneficios sociales para el país (Ministerio de Hacienda 2018; DNP 2018, 22; DNP 2018b, 26-31). En deslinde con esta explicación ideológica de la realidad, el presente estudio concluye su análisis revisando qué consecuencias, no dichas de manera pública, tuvieron estas recomendaciones en Colombia.

Un argumento central planteado en las Tablas 2.5 y 2.6 es que las ideas de la OCDE sobre Colombia gravitaban en torno a tres grandes ejes, a saber: las orientaciones del Consenso de Washington, las del post-Consenso de Washington y las que tenían “desigualdad integrada”. El gobierno nacional, al compartir ese proyecto global de la gobernanza del mercado de la OCDE replica el modelo en las políticas públicas domésticas. Concretamente la presente investigación indagó sobre las condicionalidades de la OCDE en las áreas de educación y tributación. En consecuencia, el siguiente apartado analiza las políticas adoptadas en Colombia en dichas áreas, ubicando que se articula con el Consenso de Washington, que con el post-Consenso y que con la “desigualdad integrada”.

### **3.1. Neoliberalismo ortodoxo: recomendaciones de la OCDE sobre educación basadas en el Consenso de Washington e incorporadas por Colombia en la legislación doméstica**

En primer lugar, la OCDE hizo recomendaciones en torno a la disciplina fiscal, primer numeral del Consenso de Washington. Colombia lo incorpora en el artículo 361 de la ley 1819 de 2016 y el Decreto 1790 de 2012. Con esto, se crea la Comisión del Gasto que, a su vez, crea el Comité Consultivo de la Regla Fiscal, como ente independiente destinado a disminuir el déficit fiscal. Empero, el 29 de abril de 2019 expresa su fracaso en este objetivo (Ministerio de Hacienda 2019, 16), demostrando en la práctica que ha servido para priorizar el gasto en funcionamiento del Estado, en detrimento de la inversión social (Anexo 6). Lo anterior, reconocido por la OCDE, implicó que la inversión en educación se viese afectada, pasando de 6,8% del PIB en 2015 (OCDE 2015, 3) a 6,2 del PIB en 2018 (OCDE 2018b, 1).

El segundo tema exigido por la OCDE es la reorientación del gasto público, numeral dos del consenso de Washington. En el Consejo Superior de Política Fiscal (CONFIS), del 20 de octubre de 2016, el gobierno destina mayores recursos a instituciones privadas que a las públicas. Estas, se ven compelidas a tener dinámicas empresariales, por ejemplo, cambiando

la extensión solidaria por la extensión como venta de servicios para garantizar mayores recursos (Ardila 2011, 14-18), en el marco de una creciente desfinanciación. Además, se ha acrecentado la creación de “nominas paralelas”, debido a la baja inversión en contratación docente. En Colombia hay un total de 146.481 docentes universitarios, tanto públicos como privados, de los cuales sólo el 33,94% (49.730) son contratados de manera directa (“Así es el salario de los profesores en las cinco mejores universidades”. *La República*, mayo de 2019. <http://bit.ly/2Jd6Ukx>). Finalmente, hay una reorientación del gasto a través del CONPES 3880 y 3914. El proyecto Acceso con Calidad a la Educación Superior (ACCES), se creó en Colombia en 2002, con un préstamo del BM, cuya base era ampliar la cantidad de personas que estudiaban mediante un préstamo bancario. En 2005 eran 18.821 y llegaron a ser más de 40.660 estudiantes en 2013 (Mora 2016, 72). Con las exigencias de la OCDE esto se profundizó: el CONPES 3914 (2018, 9-10), modifica el 3880 y crea el programa “Ser Pilo Paga” que, entre 2015-2018, destina \$3,38 billones para universidades públicas que atienden 500.000 estudiantes y 3,32 billones vía ICETEX para financiar la demanda de apenas 40.000 estudiantes (“Educación del hoy y del mañana”. *Giraldo*, mayo de 2019. [bit.ly/2PYiel3](http://bit.ly/2PYiel3)).

El tercer tema señalado por la OCDE es la necesidad de reformas tributarias, en consonancia con el numeral tres del Consenso de Washington. En el gobierno de Santos se aprobaron dos reformas “estructurales” que, en el papel, iban a cambiar radicalmente la tributación en el país: la ley 1607 de 2012 y la ley 1819 de 2016. Sin contar otras reformas muy importantes como la ley 1429 y la 1430 de 2010, el decreto ley 4825 de 2010, la ley 1694 de 2013 y la 1739 de 2014. Sus consecuencias se explican en el siguiente apartado, lo relevante, es que se señaló desde el gobierno que “la reforma tributaria podría salvar la educación superior estatal de la inviabilidad financiera por la que atraviesa” (UDEA 2017).

El cuarto tema relevante para la OCDE es el de la privatización, numeral 8 del Consenso de Washington. En el CONPES 3914 de 2018, la idea de la OCDE de entregar recursos públicos para manejo privado se garantizó con el Programa SPP (Ser Pilo Paga), pues, de sus recursos el 94% se destina para instituciones privadas (“Educación del hoy y del mañana”. *Giraldo*, mayo de 2019. [bit.ly/2PYiel3](http://bit.ly/2PYiel3)), que según la OCDE son las únicas que garantizan buenos resultados académicos (OCDE 2018c; OCDE 2017c, 3). Al inicio del gobierno Santos la Matrícula Pública de Educación Superior era del 55,38% y en 2016, según el último reporte del gobierno (OUC 2019), llegó a 51%. El promedio de la matrícula privada de la OCDE es del 30%, en Colombia ha aumentado en el periodo 2010-2018 en casi 5 puntos porcentuales.

Durante el auge de sus recomendaciones la OCDE insiste en aumentar los recursos privados para educación (OCDE 2016a, 129), contradiciendo sus propios resultados, toda vez que, su promedio de educación pública debería ser una “buena práctica” para Colombia también.

El último tema relevante, reflejo de la lógica neoliberal reproducida por la OCDE, es la estandarización del proceso educativo (Mora 2016). Al respecto, el gobierno creó el Acuerdo por lo Superior 2034. Este es el documento de política pública más importante en materia de educación que incorpora las recomendaciones de la OCDE. En términos generales incluye el conjunto de sugerencias, pero en particular, constituye un marco evaluativo y uno curricular únicos (CESU 2014, 137). Esto en detrimento de la autonomía universitaria consagrada constitucionalmente: la reforma la orienta la OCDE (2012, 78) y el gobierno lo cumple sin objeción (DNP 2015, 78). Sumado al Acuerdo por lo Superior 2034 está la ley 1753 de 2015. En estos documentos, se plantea la igualación por debajo de currículos académicos (CESU 2014, 108-110) y el recorte progresivo de la matrícula Tipo A<sup>16</sup>, pues “no es conveniente [...] para el desarrollo del país aspirar a que todos sus jóvenes se formen en un sistema de educación universitaria tradicional basado en fundamentación científica y de mayor duración de estudios” (CESU 2014, 108). El conjunto de lo anterior se sintetiza en la Tabla 4.2.

**Tabla 4.2. Recomendaciones de la OCDE sobre educación basadas en el Consenso de Washington y adoptadas por Colombia en su legislación doméstica**

| <i>Campo</i>                           | <i>Orientación OCDE</i>   | <i>Legislación Colombia</i>                                   | <i>Consecuencias</i>  |
|--|---|---|---|
| <i>Disciplina fiscal</i>               | (I) No aumentar recursos (OCDE 2018a, 29-31; 2016a, 260).<br>(II) Inversión sujeta a la "Regla fiscal" (OCDE 2018b, 1).   | Artículo 361 de la ley 1819 de 2016 y el Decreto 1790 de 2012 | Priorización del gasto de funcionamiento y deuda, por encima de la inversión social, donde se encuentra la educación. |
| <i>Reorientación del gasto público</i> | (I) Extender venta de servicios (OCDE 2018a, 130-136).<br>(II) Reducción salarial de maestros (OCDE 2018b, 3).<br>(III) Focalización (2016a, 127-128). Especialmente, a través del ICETEX (OCDE 2012, 335-337). | CONFIS (20/10/2016).<br>CONPES 3880 y 3914                    | Desfinanciación de la universidad pública, venta de la extensión, nóminas paralelas y mayores recursos para privados. |
| <i>Reforma tributaria</i>              | (I) Aumento de inversión sujeto a más impuestos (OCDE 2018a, 28-29; 2016a, 62).   | Ley 1607 de 2012, 1819 de 2016 y ley 1943 de 2018.            | Justificación de más impuestos argumentando mayores recursos para educación.  |

<sup>16</sup> La OCDE hace una diferenciación de tipos ideales en la educación terciaria o superior. El tipo A refiere a la educación de mayor duración, de alta complejidad científica, orientada a la investigación y principalmente de base teórica. El tipo B señala educación de menor duración, de baja complejidad, centrada en formación para el trabajo y mayormente de orientación profesional (OCDE 2011, 314). Para todas las referencias, en adelante, sobre la educación tipo A y B de la OCDE, tener en cuenta esta cita.

|                        |  |   |   |
|------------------------|--|---|---|
| <b>Privatización</b>   | (I) Se condensa en: incentivar la “financiación pública de actividades privadas” (OCDE 2014b, 26).<br>(II) Fortalecer Alianzas Público-Privadas (APP) (OCDE 2018a, 198-209).<br>(III) Aumentar recursos privados (OCDE 2016a, 129).            | Decreto 1075 de 2015, CONPES 3914 de 2018 y el convenio marco N° 771 de 2014 suscrito entre el MEN y el ICETEX. | Aumentó matrícula privada en detrimento de las universidades públicas. En la OCDE la matrícula privada apenas llega al 30%, significa que es una “buena práctica” en educación (OCDE 2016a, 129). Sin embargo, a Colombia se le recomendó lo contrario: aumentar recursos privados. |
| <b>Estandarización</b> | (I) Construir marcos únicos (OCDE 2016a, 204; 206; 2014b, 30; 2012, 84).<br>(II) Conocimiento como mercancía, ajustada al mercado (OCDE 2014a, 1).<br>(III) Se insta a “igualar por abajo” currículos (OCDE 2012, 77-78; 334; OCDE 2012, 346). | Acuerdo por lo Superior 2034 y ley 1753 de 2015.  | Política pública más relevante del gobierno Santos que incorpora la mayoría de las condiciones de la OCDE (CESU 2014).  |

Fuente: propia por autor con base en informes OCDE y documentos del Estado colombiano.

### **3.2. Difracción neoliberal: recomendaciones de la OCDE sobre educación basadas en el post-Consenso de Washington e incorporadas por Colombia en la legislación**

El primer tema relevante para la OCDE es la construcción de redes de seguridad social, con base en el numeral 9 del post-Consenso. Para esto, el gobierno colombiano creó varias leyes importantes. En primer lugar, el decreto 4807 de 2011 que decretó la gratuidad para estudiantes de preescolar, primaria, secundaria y media de instituciones educativas estatales. Se crea el Plan de Infraestructura Educativa, que avanza en la financiación de 30 mil nuevos salones en 1.500 sedes educativas, equivalente al 60% del déficit en 2015, año en que se lanza el programa (Ministerio de Educación 2015). Con respecto a los problemas educativos señalados por la OCDE, se dejó el último lugar en las pruebas PISA en Latinoamérica y se invirtieron más de \$23 billones en educación superior, aumentando la cobertura de un 37% a un 53%, se aumentó la cantidad de instituciones de educación superior (52) y se acreditaron con alta calidad 1.287 programas de educación superior. Con la ley 1804 de 2016 se atendió educación inicial con acompañamiento a familias, mediante una Política de Estado para la primera infancia (De 0 a siempre 2019). Además, se logró una reducción efectiva de la brecha por dispositivo electrónico, al pasar de 24 niños por computador en 2010 a 4 en 2018 (Presidencia de Colombia 2018b). Finalmente, con la ley 1651 de 2013 se creó el programa Colombia Bilingüe, que tuvo un importante avance en la enseñanza del inglés: “ya que en 2014 solo el 2,2 por ciento de los estudiantes del grado 11 alcanzaron el nivel Pre-intermedio B1 [...] Mientras que en 2017 se llegó al 4,7 por ciento” (Presidencia de Colombia 2018b).

El segundo tema relevante que señala la OCDE es que la educación debe aportar en la reducción de la pobreza, en concordancia con el numeral 10 del post-Consenso de Washington. En esta materia, Colombia aumentó el presupuesto en educación, pasando de 21 billones en 2010 a 37 en 2018 (Presidencia de Colombia 2018b). El gobierno señala que atiende 1.362.604 niños y niñas, de los cuales, sin dar una cifra exacta, la mayoría son población en pobreza extrema (De 0 a siempre 2019). Los avances más significativos en cobertura están en primera infancia, pues de la meta de 2.875.000 niños y niñas atendidos, se logró el 43% a corte de 2017 (Consejo de Competitividad 2018, 175). La cobertura neta en educación primaria, secundaria y media aumentó de manera importante llegando al 82,7%, 71,7% y 42,8%, respectivamente (Consejo de Competitividad 2018, 179). Con la ley 1753 de 2015, se fortaleció la propuesta de Jornada Única que permitió llevar esta modalidad a 2.350 colegios oficiales del país, alcanzando un total de 950 mil niños y niñas. Finalmente, esta misma ley, para fortalecer la calidad educativa, creó el Programa todos a aprender, “fortaleciendo las prácticas pedagógicas en lenguaje y matemáticas de casi 110 mil docentes, que logran impactar a 2 millones 300 mil estudiantes” (Presidencia de la República 2018b).

El último tema que señala la OCDE como relevante, es la creación de instituciones reguladoras, en consonancia con lo señalado en el numeral 2 del post-Consenso de Washington. Al respecto, se realizó un fuerte avance en la matrícula de población étnica, que creció en 9.200 estudiantes durante el gobierno Santos. Además, también aumento en 11.500 la matrícula de estudiantes con algún tipo de discapacidad (Presidencia de Colombia 2018b). También se logró una mayor articulación con regiones apartadas, donde se construyó nueva infraestructura educativa, alcanzando 435 mil estudiantes en 223 municipios. Además, con una campaña que ha logrado entregar más de 50 millones de libros en más de 960 municipios (Presidencia de Colombia 2018b). El conjunto de lo anterior se sintetiza en la Tabla 4.3.

**Tabla 4.3. Recomendaciones de la OCDE sobre educación basadas en el post-Consenso de Washington y adoptadas por Colombia en su legislación doméstica**

| <i>Campo</i>                     | <i>Orientación OCDE</i>   | <i>Legislación Colombia</i>   | <i>Consecuencia</i>   |
|----------------------------------|---|---|---|
| <i>Redes de seguridad social</i> | (I) Cierre de brechas educativas (OCDE 2018a, 28).<br>(II) Mayores recursos (OCDE 2018a, 130-136), públicos (OCDE 2018c, 3).<br>(III) Se reconocen problemas que deben ser solucionados: (OCDE 2018b, 1; 2018b, 2; 2018b, 3). | Decreto 4807 de 2011, Plan de Infraestructura Educativa, Ley 1804 de 2016 y Ley 1651 de 2013. | Gratuidad educativa hasta nivel medio, apertura de 30 mil salones en el país, avance en las pruebas PISA, aumentaron recursos en educación superior y entidades con |

|                                  |  |  |  |
|----------------------------------|--|--|--|
|                                  | (IV) Más Educación inicial (OCDE 2016a, 126; 128; 207-208), con acompañamiento a las familias (OCDE 2016a, 127-130).   |  | acreditación de calidad. Se atendió educación inicial.   |
| <b>Reducción de la pobreza</b>   | (I) Aumento de recursos para educación pública primaria (OCDE 2018a, 130-139).<br>(II) Corregir asimetrías en acceso y culminación de educación (OCDE 2016a).<br>(III) Aumentar matrícula universal (OCDE 2015, 2).<br>(IV) Se puede sintetizar en: “mejores condiciones de acceso, permanencia y graduación de educación de calidad a todos los jóvenes” (2012, 334).             | Programa de 0 a siempre y ley 1753 de 2015 | Mayores recursos para educación, aumento de cobertura con un indicador superior al 70% en primaria y secundaria. Ampliación de Jornada Única |
| <b>Instituciones reguladoras</b> | (I) Desarrollar la educación intercultural en Colombia (OCDE 2018a, 30-31).<br>(II) Se deben corregir las asimetrías de género (OCDE 2016, 2) y el acceso a empleo terminada la formación (OCDE 2015, 2)<br>(III) Optimizar la articulación entre actores de la educación (OCDE 2016, 260).<br>(IV) Fortalecer el acceso a internet de las empresas más pequeñas (OCDE 2014b, 28). | Ley 1753 de 2015.                          | Aumentó matrícula indígena, de personas en condición de discapacidad, mayor articulación con regiones atrasadas y mayor entrega de libros.   |

Fuente: propia por autor con base en informes OCDE y documentos del Estado colombiano.

### **3.3. Desigualdad “integrada”: recomendaciones de la OCDE sobre educación que contienen elementos que aportan a diferentes formas de desigualdad en Colombia**

El modelo de educación de Colombia no es nuevo, se viene aplicando desde hace varias décadas y las consecuencias son de una marcada desigualdad, producto de la interacción de las leyes antes descritas. El país tiene una deficiencia generalizada en cobertura neta, según datos de la UNESCO, de un 53% siendo el país 9 sobre los 12 de la región, un tema que afecta más a los sectores vulnerables. En educación neta primaria es de 82,7%, siendo el país 11 sobre 12 (Consejo de Competitividad 2018, 179). Además, el promedio de escolaridad es de 9,4 años, el 9º sobre 13 de la región, según el BID. Estos resultados son el producto del modelo de desfinanciación sugerido por el BM y la OCDE.

En concreto, por la recomendación de la disciplina fiscal, la cual conlleva a que los recursos públicos en materia educativa estén cercados: por la regla fiscal (Acto legislativo 03 de 2011, ley 1473 de 2011 y ley 1695 de 2013), donde se le asigna lo que sobre, y por el subsidio a la demanda (CONPES 3914), ambas, condicionalidades de la OCDE. Debido a este doble cerco, se afecta la inversión per cápita. Se mantiene como una de las más bajas del mundo, la OCDE

lo dijo en 2015, y en 2018 Colombia ocupa la posición 47 entre 63 economías que analiza el IITD, el segundo peor país después de Perú en esta medición global. Según el FMI el gasto gubernamental destinado a un estudiante, incluyendo secundaria, equivale apenas al 16% del PIB per cápita (Montes 2018).

Las familias de escasos recursos deben asumir los costos educativos directos (a falta de una política estatal) y los indirectos: útiles, herramientas, alimentación, transporte y, sobre todo, el costo de oportunidad de no trabajar (Consejo de Competitividad 2018, 182). Incentivando la deserción y generando menores ingresos futuros, profundizando brechas de desigualdad. Así, en los estratos más bajos (1 y 2), el 89% de los jóvenes entre los 15 y los 24 años tiene como máximo nivel educativo el bachillerato terminado. De los más altos (5 y 6), el 62% presenta como mínimo el ingreso a la universidad (Mora 2016, 49). En este marco, pasar el SENA al Ministerio de Educación, como sugiere la OCDE (2012, 334), impide por completo la educación postsecundaria para estratos 1 y 2. Las desigualdades producidas por las diferencias de clase son profundizadas por el sistema educativo. De los pocos jóvenes de estrato 1 y 2 que continúan estudiando, una de sus fórmulas más accesibles es la educación de Tipo B. La matrícula universal de este tipo está en su mayoría, en un 46%, ocupada por jóvenes de estratos 1 y 2 (Mora 2016, 50).

Pero esta política de desfinanciación de la educación termina desplazando la responsabilidad económica a las familias. Éstas, han tenido que asumir una ampliación en la tributación, so pretexto de aumento de recursos para la educación. Empero, el aumento no se realiza de manera efectiva: en 2010 la inversión educativa como porcentaje del gasto público era del 16,42%, en 2017 pasó a ser del 15,32%; en 2010 el gasto como porcentaje del PIB era de 4,83% en 2017 llegó a 4,40% (Datos Macro 2019). En particular, esto afecta a las regiones más apartadas del país pues es a donde menos recursos llegan generando una división centro-periferia al interior de un país periférico, pues “este tipo de políticas contribuyen a acentuar el centralismo [afectando] las universidades públicas ubicadas en las regiones más desfavorecidas del país” (Mora 2016, 116). La distribución histórica es centralizada: de las 32 universidades públicas, 3 (en Bogotá, Medellín y Cali) se quedan con el 44,9% de los recursos (Ministerio de Educación 2012, 7).

Adicionalmente, la falta de cobertura educativa de calidad produce futuras desigualdades en ingresos. Los estudiantes del decil más bajo son quienes más posibilidades tienen de desertar.

La falta de recursos para financiar sus estudios ha generado una tasa de deserción del 55% en educación Tipo A, hasta el décimo semestre, y del 58,2% en el Tipo B, hasta el tercer semestre (Consejo de Competitividad 2018, 189). Colombia, en sintonía con el BM y ahora con la OCDE, viene aumentando la formación Tipo B sobre el Tipo A. En el año 2002, la primera representaba el 19,5%, llegó a su pico más alto en 2014 con un 37,1% (Mora 2016, 47), hoy se encuentra en 32% (Consejo de Competitividad, 188). Esto genera asimetrías pues existe una relación directa entre el nivel de formación y los ingresos. Una persona con el Tipo A, en las peores condiciones puede ganar 3,5 veces más que una persona del Tipo B en las peores condiciones. En las mejores condiciones para ambos, el primero gana 2,6 veces más que el segundo (Escala 2018). Hay una clara asimetría en los ingresos, de quienes acceden a peor educación y la OCDE fomenta dicho modelo con sus condicionalidades.

La financiación a la demanda también afecta a los maestros, en la medida en que sus posgrados se financian de la misma manera: a través de créditos con el ICETEX. El gobierno otorgó más de 7.200 créditos (Presidencia de Colombia 2018b), tema que la OCDE resalta como una “buena práctica” que debe ser enseñada a los países integrantes del club, con Colombia como pionero (OCDE 2013c). La Jornada Única, que se implementa a través del Programa Colegio 10, llega sólo al 10% del universo de estudiantes (Ministerio de Educación 2018); y las APP, han permitido el ingreso de más de 80.000 mil millones de dólares en educación con lógicas privadas (Presidencia de Colombia 2018b). Esta lógica de mercancía cognoscitiva creada por la ley 30 de 1992 ha incrementado la creación de entidades de Formación para el Trabajo, que buscan ganar dinero, pero que no otorgan educación de calidad. Apenas el 10,6% de los programas cuenta con Acreditación de Alta Calidad, ergo, sólo el 37,9% de estudiantes accede a educación de calidad (DNP 2018, 54). La mayor desigualdad proviene por la recomendación de la OCDE de aumentar la matrícula en el Tipo B, pues de ese sistema solo el 2,5% tiene acreditación (Consejo de competitividad 2018, 190).

En términos de acceso, permanencia y graduación también hay desigualdad. La posibilidad de permanencia en educación es una de las más bajas del continente, apenas 46 de cada 100 niños que empiezan en primer grado llegan hasta undécimo, el último nivel (Consejo de Competitividad 2018, 180). Sin lugar a duda, “un menor estrato socioeconómico de la vivienda del estudiante está asociado a una menor probabilidad de permanencia” (Sánchez et al 2016, 33). La cobertura de preescolar pasó de 61,8% en 2010 a 55,3% en 2017 (Consejo de Competitividad 2018, 174-175), este decrecimiento se explica, entre otras, por el aumento de

servicios privados. Las familias de escasos recursos, que no tienen este acceso deben poner a sus hijos a disposición de un instituto de prevención y protección de niños y niñas, el ICBF. Este no es un centro educativo, generando asimetrías desde la primera infancia, que tendrán reflejos posteriores en el aprendizaje. El gobierno reconoce que los primeros son el 50%, con respecto a los segundos (Presidencia de Colombia 2018b).

### **3.4. Neoliberalismo ortodoxo: recomendaciones de la OCDE sobre tributación basadas en el Consenso de Washington e incorporadas por Colombia en la legislación doméstica**

El primer bloque de recomendaciones de la OCDE en el tema se vincula al numeral 7 del Consenso de Washington, la apertura a la IED. Para esto se creó el decreto 390 de 2016 (Nuevo Estatuto Aduanero), reglamentado por la Resolución No. 00041 de 2016. En materia de ampliación del comercio internacional, con esta legislación, Colombia disminuye los costos en el sistema de administración de riesgos, en logística del comercio exterior, en formalización aduanera y en fiscalización (DIAN 2016, 2-4). Colombia pasó de tener una IED de USD 6.429,8 millones en 2010 a 11,009,9 en 2018, con un pico en 2014 de 16,167 millones (Tabla 3.3). Por estas medidas, el Índice de restricciones regulatorias a la IED cuenta con una barrera de 0,05, una de las más bajas del mundo (Ministerio de Comercio 2018), siendo uno de los 25 principales destinos de la IED en el mundo (Procolombia 2018).

El segundo tema es la liberalización financiera, numeral 4 del Consenso de Washington. En esta materia se suscribió la Declaración de Inversión internacional y Empresas Multinacionales de la OCDE, el 8 de diciembre de 2011 y se hizo la ley 1950 de 2019, entre otras reformas. Colombia adhiere los Códigos de liberalización financiera, cumpliendo con las menores restricciones posibles para el sector. Según la OCDE, el país tiene un “excelente resultado en el Índice de Restricción Regulatoria a la Inversión” (Ministerio de Comercio 2015, 10). Esto ha permitido el crecimiento de la participación del sector financiero en el PIB, pues en 2010 se encontraban en el 19%, con un pico en 2016 del 23% (Sarmiento 2016), llegó a ser en 2018 el sector productivo líder en Colombia con el 21% (Clavijo 2018).

El tercer tema es la reforma tributaria, el numeral 3 del Consenso de Washington. En este tema se hizo la ley 1607 de 2012, la ley 1819 de 2016 y la ley 1943 de 2018 (reformas estructurales). Además, la ley 1429 y la 1430 de 2010, el decreto ley 4825 de 2010, la ley 1694 de 2013 y la 1739 de 2014. El gobierno Santos emprendió una amplia legislación tributaria que tenía por objeto modificar de manera estructural la carga impositiva del país,

empero, su recurrencia permite concluir que no fueron del todo determinantes. Se puede señalar que en términos generales “estas reformas crearon impuestos nuevos: al consumo, a la gasolina, al ACPM, a la riqueza y CREE, se crearon excepciones para determinadas organizaciones, se eliminó el impuesto al patrimonio y el gravamen financiero que estaba determinado a eliminarlo, se prolongó” (Jaimes y Fuentes 2017, 4).

El siguiente tema sugerido por la OCDE fue la desregulación (o reducción de impuestos, en la práctica), el numeral 9 del Consenso de Washington. Con el objetivo de mejorar la inversión de empresas, tanto nacionales como internacionales, el gobierno de Santos eliminó de manera sistemática cargas regulatorias: (i) ley 1429 de 2010, art. 4-5. Exoneración de renta presuntiva y de retención en la fuente. Tributación del impuesto de renta y de parafiscales de manera progresiva para empresas creadas, empezando en 0% hasta llegar al 100%, en 6 años; (ii) ley 1430 de 2010, art. 1, parágrafo 3. Se exime de impuesto de renta a grandes empresas a través de contratos de estabilidad jurídica; (iii) ley 1607 de 2012, art. 20 y 25. Los aportes parafiscales, rentas de destinación específica se eliminan, con el objetivo de aumentar la formalidad laboral (Ministerio de Hacienda 2016, 1); (iv) ley 1607 de 2012, art. 9. Reducción del impuesto de renta del 42% al 33% para cualquier tipo de sociedad económica nacional e internacional; (v) ley 1819 de 2016, art. 100 (Senado de Colombia 2019a). Disminución del impuesto de renta a empresas nacionales al 25%, modificando el artículo 240 del Estatuto Tributario; (vi) ley 1819 de 2016, art. 9, 16, 123, 144 y 185. Por los compromisos con la OCDE, sobre no discriminación, se elimina la diferenciación entre empresas nacionales e internacionales, para establecer una tarifa de renta única de 34% en 2017 y de 33% en 2018; (vii) ley 1819 de 2016. Permite a las sociedades deducir del impuesto de renta el IVA sobre los bienes de capital y se establece una única tarifa de renta para las zonas francas del 20%.

El quinto bloque de condicionalidades de la OCDE gira en torno a la disciplina fiscal, el numeral 1 del Consenso de Washington. Para esto se creó el acto legislativo 03 de 2011, la ley 1473 de 2011 y la ley 1695 de 2013. En cumplimiento de una condicionalidad del BM (2011), Colombia crea este bloque legislativo que tiene por objeto, según el artículo 5 de la ley 1473, impedir a futuro que “el gasto estructural superará al ingreso estructural”. Desde su propuesta inicial, plantea que el fortalecimiento de las finanzas públicas pasa por la disminución del gasto, y reformas tributarias, pensionales y del SGP (Ministerio de Hacienda 2011, 3). En un contexto de secuelas de la crisis económica del 2008 en Latinoamérica y de la caída de los precios del petróleo en 2013, en Colombia se estableció “una política fiscal

restrictiva: aumento de impuestos (con tres reformas tributarias en los últimos cinco años), los permanentes anuncios de recortes en los gastos [...] como medidas orientadas a la reducción del déficit y el control sobre el nivel de endeudamiento” (Sanoja 2017, 21).

El tema final fue la reorientación del gasto público, en consonancia con el numeral 2 del Consenso de Washington. Con este propósito se creó el artículo 361 de la ley 1819 de 2016 y el Decreto 320 del Ministerio de Hacienda. Como se señaló antes, el Comité Consultivo de la Regla Fiscal ha emitido diversas recomendaciones para garantizar la estabilidad macroeconómica del país. Un resultado importante de esta política fiscal restrictiva ha sido el recorte de la inversión social que pasó de representar el 17,2% del Presupuesto General de la Nación (PGN) en 2010, al 16,6% en el 2018. Sumado al aumento de la participación del funcionamiento en las apropiaciones del PGN, que pasó del 56,2% en 2010 a 62,9% en 2018. Además, se denota un compromiso con el pago de la deuda, tanto externa como interna, que ha representado en promedio el 22,6% de los recursos del PGN entre 2010 y 2018 (Anexo 6).

### **3.5. Difracción neoliberal: recomendaciones de la OCDE sobre tributación basadas en el post-Consenso de Washington e incorporadas por Colombia en la legislación**

El primer grupo de propuestas de la OCDE se basa en el numeral 9 del post-Consenso de Washington, las llamadas Redes de seguridad social. Con la ley 1607 de 2012, en sus artículos 9, 20 y 25 se tomaron medidas con el objetivo de aumentar la formalización del empleo y, por ende, la recaudación impositiva. Para lo cual, el gobierno eliminó regulaciones, como se señaló antes. Según el informe dado por el ministro Cárdenas a la OCDE, se establecieron incentivos basados en reducir costos laborales que “han resultado en una reducción de la informalidad en todo el país. Aunque sigue siendo alta según los estándares de la OCDE, con un 48,8% se encuentra en el nivel más bajo de la historia” (Ministerio de Hacienda 2018, 20). Una estrategia importante para aumentar la formalidad fue la creación del monotributo, un impuesto alternativo y opcional para pequeños comerciantes. Además, se presentó un aumento efectivo de la tributación a través de “el impuesto de renta y complementarios (IVA) y la retención en la fuente a título de renta [que] contribuyeron al incremento del recaudo con variaciones del 24%, 39,8%, y 25,4%, respectivamente” (DNP 2018a, 22). Particularmente, se aumentaron los recursos para salud a través de un mayor control sobre los juegos de azar, lo que permitió ingresos fiscales adicionales de 2,3 billones entre 2012 y 2017 (DNP 2018a, 22). Además, con el artículo 242 de la ley 1819, sobre el impuesto ocasional de ganancias, donde entran las herencias, aumentó de un 10% a un 35%.

El segundo tema es la reducción de la pobreza, en consonancia, con el numeral 10 del post-Consenso. Colombia logró avanzar en la superación de la pobreza. Desde 2010 “4,7 millones de colombianos superaron la pobreza monetaria, 2,8 millones de personas cruzaron la línea de pobreza extrema, y 5,4 millones superaron la pobreza multidimensional” (DNP 2018a, 83). 1,3 millones de personas salieron de la pobreza en el campo, en el mismo periodo. En el año 2009 el porcentaje de personas en situación de pobreza era del 40,3 y cerró en 2017 en 26,9. En el caso de la pobreza extrema, en el mismo periodo, pasó de 14,4% a 7,4%. Frente a la pobreza multidimensional, en ese lapso, pasó del 30,4% al 17% (DNP 2018a, 85). Si bien es cierto no ha sido posible reducir el gasto de funcionamiento (Anexo 6), la recaudación vía impuestos ha tenido una importante mejora permitiendo mayores recursos para inversiones sociales<sup>17</sup>. En concreto, “los ingresos tributarios aumentaron en 94,4% en tan solo siete años, al pasar de \$70,2 billones en 2010 a \$136,48 billones en 2017” (DNP 2018a, 22). Este aumento también se dio gracias a la creación de múltiples impuestos con cuotas progresivas, por ejemplo: a) el Impuesto sobre la Renta para la Equidad (CREE), para las personas jurídicas en la ley 1607 de 2012; b) el Impuesto Mínimo Alternativo Nacional (IMAN) y el Impuesto Mínimo Alternativo Simple (IMAS), en la ley 1607, con el objetivo de ampliar el universo de personas naturales contribuyentes; c) en la ley 1749 de 2014, se establece un impuesto para las sociedades extranjeras que obtengan ganancias en Colombia. Se trata de un impuesto de renta progresivo que va del 39% en 2015 al 43% en el 2018; d) en la ley 1819 se controlan más las entidades sin ánimo de lucro, para impedir la evasión a través de estas.

El tercer tema es la creación de instituciones reguladoras, en articulación con el numeral 2 del post-Consenso. Con la ley 1819 de 2016, en su artículo 5 se estableció una tarifa única de impuesto de renta que se encuentra en el 33%, tanto para sociedades nacionales como extranjeras. Este, modifica el artículo 241 del Estatuto Tributario, con el objetivo de reducir la evasión hecha por inversores internacionales. El artículo 6 y 388 de la misma ley, grava los dividendos de más de 18 mil millones de pesos con el 5% y con el 10% los superiores a los 30.000 millones. Además, se determina que la suma total de deducciones y rentas exentas no podrá superar el cuarenta por ciento (40%) del ingreso de las empresas. Adicionalmente, se dio la creación del Portal de Transparencia Económica que permite un seguimiento por parte de la ciudadanía al conjunto de la ejecución del presupuesto del Estado. Con esta herramienta es posible un análisis de los ingresos, los gastos y los contratos ejecutados por el gobierno

---

<sup>17</sup> Es necesario aclarar que Colombia realizó múltiples reservas frente a los instrumentos tributarios de la OCDE, en particular, con los temas de impuestos sobre sociedades y personas naturales, lo cual, se detalla en el anexo 7.

(PTE 2019), por ejemplo, de los más de 9 mil millones de pesos de contratos entre Colombia y la OCDE de 2010 a 2018. La ley 1819 estableció una estrategia liderada por la DIAN, para controlar la evasión mediante modernización tecnológica, sanción penal por evasión, controles al uso efectivo y vigilancia internacional (Jaimes y Fuentes 2017, 22). También, dicha ley en sus artículos 103, 207, 223 y 347 (Red Jurista 2019), establece exenciones de impuestos para inversiones en protección del medio ambiente. Se grava el consumo de bolsas plásticas y se crea el impuesto al carbono, con destinación específica del 30% a la protección del medio ambiente. Además, se aumenta en un 50% el impuesto al consumo del tabaco.

### **3.6. “Desigualdad integrada”: recomendaciones de la OCDE sobre tributación que contienen elementos que aportan a diferentes formas de desigualdad en Colombia**

Al igual que con la educación, el modelo aplicado en materia tributaria ha sido impulsado por las recomendaciones de la OCDE y contiene elementos de desigualdad. La ecuación tributaria de la OCDE tiene dos grandes características. La primera es amplificar los impuestos indirectos, aquellos que más afectan a las clases bajas, más sí gravan el consumo (Bonilla 2002, 15). Colombia los ha aplicado de manera ortodoxa, pues para el año 2010 el Número Índice de Impuestos indirectos era de 3,1, mientras el de los directos de 1. En el año 2018, los indirectos alcanzaron los 5,1 y los directos llegaron a 1,5. Es decir, en el periodo 2010-2018 los impuestos indirectos en Colombia crecieron la misma cantidad que entre 1970 y 2002 (Garay y Espitia 2019, 1). Con un problema adicional y es que las cuotas son, en su mayoría, regresivas. La recomendación de la OCDE (2015c, 24), fue aumentar el IVA, un impuesto altamente regresivo, tanto en cuota (del 16 al 19%) como en objetos de imposición (toda la canasta familiar). La última reforma tributaria, hecha por el nuevo gobierno, también acoge estos planteamientos y, según los cálculos realizado por el Ph. D Cesar Ferrari mediante el Modelo de Equilibrio General Computable (MEGC), la desigualdad aumentaría. Concretamente, con la ley 1943 de 2018, el modelo de Ferrari plantea que el Gini después de impuestos pasará de 0,5 a 0,53 en 2019 y de 0, 52 a 0,55 en 2020 (Ferrari 2018). El último informe del gobierno sobre el tema le da la razón a este académico: después de 7 años de disminución continua de la desigualdad, en 2018 aumentó volviendo a los índices de 2016, llegando a 0,517 (DANE 2019, 26).

El segundo elemento importante es el llamado constante de la OCDE por disminuir la carga tributaria de las empresas, en consonancia con los países que la integran. Cómo se demuestra antes, las leyes tributarias han reducido la carga sobre las empresas con la premisa de

disminuir la informalidad laboral (Ministerio de Hacienda 2016, 1). No obstante, a pesar de 11 leyes y 4 reformas tributarias estructurales, la informalidad en Colombia ha aumentado con respecto a la primera medición de 2007, ubicándose en 49,6% al finalizar el año 2018 (Ministerio del Trabajo 2018), dato que supera el 48,8% de mediados de 2018 señalado por el Ministerio de Hacienda (2018, 20). En consecuencia, la reducción de los impuestos a las empresas no se ha traducido en una política de fiscalización sobre las personas naturales más acaudaladas, sino que ha servido para aumentar de manera exorbitante la tasa de ganancia de los más ricos. Según Moreno (2019), la tasa de ganancia del capital sobre el trabajo en 2018 fue del 45%, el pico más alto de toda la historia de Colombia. En el gobierno Santos inició en el 38% y las reformas tributarias aportaron en esta ganancia pues los alivios tributarios no se reinvirtieron, sino que se acumularon. Así, la ecuación tributaria de la OCDE y el gobierno es aumentar impuestos indirectos que afectan las clases populares, disminuyendo impuestos a empresas y eludiendo la responsabilidad de gravar las personas naturales con más recursos.

De otra forma, la OCDE tiene posiciones insistentes sobre diferentes temas, empero, las exenciones no son el caso. En ningún sentido recomienda eliminar los alivios tributarios a las personas naturales y jurídicas más acaudaladas (OCDE 2018d; 2016b, 5). Múltiples publicaciones señalan que Colombia tiene un déficit fiscal producto de las exenciones de todo tipo, a grandes contribuyentes. La CEPAL (2010, 31) señala que “el efecto distributivo del impuesto sobre la renta personal es reducido, porque el ingreso en Colombia se encuentra altamente concentrado, por la alta erosión de la base gravable causada por las rentas exentas y deducciones”. En el año 2013 las exenciones ascendieron a los 43,6 billones de pesos, sólo las relacionadas con el impuesto de renta. En el 2014 subieron a los 47,6 billones equivalentes a un 6,8% del PIB (Morales 2015). En ese contexto, el BM (2012, 5) señaló que estas exenciones en Colombia aparte de generar un alto costo fiscal son “demasiado laxas, y conllevan a abrir potenciales vías de evasión y elusión tributaria”. En el 2016 “el valor de los beneficios tributarios utilizados por los declarantes asciende a \$72.325 [miles de millones] (8,4% del PIB)” (Ministerio de Hacienda 2017, 322; Kalmanovitz 2017). El gobierno señala que los beneficios tributarios en el 2010 fueron de 33.4 billones (6,2% del PIB) y cerraron en 2017 con 59,3 billones (6,4% del PIB). Reconoce que su existencia “constituye un elemento distorsionante e inequitativo para la tributación” (Ministerio de Hacienda 2018a, 464). En síntesis, la OCDE ha omitido esta grave distorsión de la tributación y ha enfocado sus esfuerzos en temas que producen desigualdad, como los impuestos indirectos, lo cual ha servido al gobierno para mantener los beneficios tributarios de los más ricos.

Por otro lado, la propuesta de salario mínimo regional de la OCDE ha sido ampliamente impulsada por Fedesarrollo (2018; “¿Salario mínimo para cada región del país?”. *Vanguardia*, mayo de 2019. [bit.ly/2EtgtYG](https://bit.ly/2EtgtYG)), un “Think Tank” de los capitalistas en Colombia. La propuesta más decantada en la materia es realizada por Arango y Flórez (2017). En esta iniciativa, se divide al país en 4 regiones según niveles de informalidad laboral (baja, media, alta y muy alta). El aumento sobre el salario mínimo será durante 5 años sujeto a esos niveles, donde se asignará el 100%, 75%, 50% y 30%, respectivamente, del aumento salarial por año (Arango y Flórez 2017, 29). Sin embargo, los informes de la OCDE y el gobierno obvian la relevancia de la Canasta Básica Familiar (CBF) en este análisis. Según el último informe del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), en enero de 2019, esta CBF para un hogar promedio de 4 personas costó \$3.383.683 mensuales en 2018 (Sarmiento 2019). El gasto promedio por familia en ese año fue de 2,2 salarios mínimos (Becerra 2018), es decir, ese monto cubre el 53% de la CBF. Al hacer una progresión simple con la propuesta de Arango y Flórez en el año 1, las regiones 1, 2, 3 y 4 cubrirían el 53%, el 48,3%, el 47,7% y el 47,2% de la CBF, respectivamente. En el año 5, el cubrimiento sería del 52,9%, 46,1%, 43,2% y 41%, respectivamente (Anexo 8). La OCDE reconoce que los bajos salarios aumentan la desigualdad (OCDE 2017d, 7), más en municipios alejados. Empero, su propuesta es disminuir la capacidad adquisitiva, en 6,2 puntos porcentuales, con un crecimiento del salario mínimo al año promedio de 15.129 pesos, sobre la CBF de las regiones más rezagadas económicamente<sup>18</sup>.

El conjunto de lo anterior permite afirmar que existe una amplia asimetría tributaria que castiga las personas de más bajos recursos. Lo adicional, es que el actual PND 2018-2022 continúa con esta política, como lo señalan sus bases: “en materia de equidad se propone la profundización en el uso de instrumentos como las exenciones tributarias para empresas” (DNP 2018a, 824). Es decir, el aumento de impuestos indirectos con cuotas regresivas es una política de Estado que es legitimada por la OCDE, al explicarse públicamente como un “buena práctica” de los países ricos. En consecuencia, la OCDE insistió en aumentar el IVA del 16% al 19% y eximir ese impuesto a las empresas que invirtieran. Esto se llevó a cabo con

---

<sup>18</sup> Adicionalmente, los artículos 17 y 149 del PND 2018-2022, plantean el cambio del artículo 99 de la ley 142 de 1994. Esto con el objetivo de disminuir los subsidios a la energía del 60% y el 50% otorgados a los estratos 1 y 2, a un 50% y 40% respectivamente, también ubicados en regiones apartadas. Además, plantea eliminar el subsidio del 15% al estrato 3. Esto no sólo contradice el artículo 368 de la Constitución de 1991, sino que desplaza un gasto adicional a las familias que se complementa con la ampliación de los impuestos indirectos. Según el propio DANE, los gastos en servicios públicos junto al pago de alojamiento es el recurso en el que más gastan los y las colombianas (Becerra 2018), el cual, se verá afectado también con esta medida.

la ley 1819 de 2016 lo que produjo que el 30% más pobre tuviera un aumento tributario de 6,5%, mientras los más ricos de apenas un 0,4% (RJT 2017). Para el año 2018 los estratos 1, 2 y 3 representaban el 15,9%, el 28,9% y el 34,4% del universo económico del país, respectivamente. Es decir, el 79% de la población en Colombia pertenece a las capas bajas y medias. El IVA, afecta a mayor manera a estas capas, pues entre más aumenta el ingreso menos impuesto representa. Por ejemplo, para una persona que gana un salario mínimo el IVA equivale al 6,1% de sus ingresos, mientras alguien con ingresos superiores a 7,5 salarios mínimos equivale al 3,2% (Díaz 2018). Al extender esto al promedio nacional el panorama se complejiza, en tanto, entre más aumentan los ingresos con respecto al país menos pago de IVA se paga sobre el recaudo nacional. El pago del IVA es 4 veces superior al ingreso del decil 1, mientras para el decil 10 la relación es inversa, pues el ingreso es 1,5 veces mayor que el pago del IVA (“El IVA es regresivo”. *Esquivel, Francisco*. Mayo de 2019. [bit.ly/30INhr](http://bit.ly/30INhr)).

Finalmente, otra propuesta recurrente de la OCDE ha sido la ampliación del universo gravable de personas naturales. El gobierno ha acoplado de manera sistemática esta condicionalidad en las reformas tributarias antes analizadas. Sin embargo, más que aumentar el pago de las personas con mayor ingreso, como ocurre en la OCDE, el objetivo ha sido incluir a la clase media en un mayor pago de impuestos. Antes de la ley 1607 de 2012 una persona que ganara más de \$8,4 millones mensuales debía declarar renta, esta ley disminuyó el rango a \$3,2 millones (Ministerio de Hacienda 2018a, 464). Con el artículo 5 de la ley 1819 de 2016 se establece que las personas que ganen más de \$2,7 millones deben empezar a pagar renta, acercándose a los 2,5 salarios mínimos de tope sugeridos por la OCDE (2015c, 5). Con dicha reglamentación de los \$9,3 billones recaudados por la DIAN en 2018, vía impuesto de renta, sólo 1,77 billones (el 19%), proviene de 28.093 personas naturales que son las de mayores ingresos y concentran más del 20% del ingreso del país (Díaz 2018).

#### **4. Conclusiones**

El presente capítulo contiene tres importantes conclusiones. En primer lugar, se puede esbozar como se desarrolla la hegemonía. Teniendo en cuenta que esta teoría se basa en la idea de presentar los intereses particulares como universales (Gramsci 2001; Cox 1993), el consenso se convierte en el método para lograr esta dinámica. La OCDE se presenta mundialmente como un foro amplio y neutral de intercambio de ideas, para construir propuestas de políticas públicas (entrevista 06, abril de 2019), con esto pueden exteriorizar un rol sugerente sobre los Estados y otros actores. Esta idea de consenso es llevada constantemente por la OCDE,

clarificando su papel dentro del orden mundial: es una OI que muestra públicamente sus recomendaciones como discutibles y cuestionables, un tema reconocido en su Convención (OCDE 1960).

En el caso de estudio, se puede establecer que la OCDE ha generado una amplia modificación de la política pública doméstica, al menos, durante 2 décadas. Esto puede sugerir que los Estados periféricos e históricamente dependientes, asumen sin dudar el proyecto hegemónico incorporando, con mínimos matices, las condicionalidades para acceder a la membresía. De las políticas orientadas por la OCDE, el gobierno puso pequeñas consideraciones, como se señaló en la primera parte del capítulo (anexo 7). No obstante, salvo algunas consideraciones, el gobierno se acopló al orden mundial que la OCDE lidera en temas de política pública. Se puede concluir que las élites económicas y políticas pusieron el conjunto del Estado en función de cumplir con todas y cada una de las condicionalidades de la “Hoja de ruta” para ingresar a la OCDE. Teniendo en cuenta que la pregunta que orienta el presente capítulo es ¿qué medidas tomó Colombia, especialmente en educación y tributación, para acceder a la membresía de la OCDE?, el conjunto de lo anterior permite responder diáfanoamente. El gobierno de Colombia orientó el grueso de su política doméstica, tomando medidas en todo tipo de temas, para articularse a las condicionalidades de la OCDE impuestas a través de sus Comités (Tabla 4.1). Esto aporta de gran manera a responder la pregunta central de la investigación, pues permite concluir que la OCDE determinó la política doméstica en el país.

Esta determinación de políticas públicas que hizo la OCDE sobre Colombia trajo avances sociales incuestionables, especialmente, en la aplicación de medidas tributarias y educativas basadas en el post-Consenso de Washington, como se demostró en este capítulo. El gobierno atribuye que estos avances sociales son, indudablemente, atribuibles a las recomendaciones de la OCDE (Ministerio de Hacienda 2018; DNP 2018). En palabras de Santos, son políticas que permiten “garantizar mejores condiciones de vida para los colombianos más desfavorecidos” (DNP 2018, 22). De hecho, el grueso de la literatura académica insiste en que esta relación es indudable (Quintero, Correa y Conde, 2018; DNP 2018b; Ruíz 2017; Olarte 2016; Rodríguez 2014). Sin embargo, el presente estudio profundizó en las condicionalidades que la OCDE orientó en la política educativa y tributaria, encontrando que existe una “desigualdad incrustada” en estas medidas. Se atribuye a que la OCDE, como institución producto del orden mundial, reproduce sus premisas, pero también sus contradicciones. Sin lugar a duda el gobierno se equivoca: los resultados en educación y tributación no son atribuibles

exclusivamente a orientaciones de la OCDE, pues están en juego otros factores, tanto nacionales como internacionales. Para no cometer el mismo error del gobierno y de la literatura mainstream, el presente estudio sugiere que las “recomendaciones” de la OCDE fueron orientadas por esta OI, pero articuladas por la clase capitalista de Colombia (Estado, fuerzas sociales, academia, prensa), trayendo consecuencias positivas y negativas.

La segunda gran conclusión, es que hoy Colombia cuenta con una política educativa que tiene la educación superior como un filtro negativo, donde faltan de recursos económicos que se reflejan en ausencia de calidad y cuyo eje es la reproducción de la división internacional del trabajo. El resultado más relevante para la presente investigación, que corrobora su argumento central, es que los jóvenes de escasos recursos tienen menos opciones de acceder a la educación superior, pues la OCDE insiste en fortalecer con prelación los primeros niveles. La cobertura bruta es de 52,8%, en educación terciaria, de ese porcentaje el decil más alto de la población acapara casi el 80% de las matrículas (DNP 2018a, 54). De cada 100 jóvenes que terminan el bachillerato y acceden a educación superior, sólo 12 son del decil más bajo.

Según el Índice 20/20 presentado por Mora (2016, 48), éste mide la desigualdad de participación en la educación superior entre los quintiles 5 (más rico) y 1 (más pobre). Para el año 2002 la cobertura educativa del quintil 5 contenía en promedio 9,6 veces más que la cobertura promedio del quintil 1 (Mora 2016, 23). Al actualizarlo a los datos de 2019, este índice ha aumentado a 10,3, pues la cobertura bruta del quintil 5 es del 72%, mientras la del 1 es del 7% (Quintero 2019). Esto es consecuencia de las reformas inequitativas en materia de acceso, permanencia y culminación de la educación que ha aplicado el gobierno, con una clara participación de las orientaciones de OI, como el BM y la OCDE (Tabla 2.5; Anexo 3).

Al hacer una radiografía más decantada de la desigualdad educativa, se evidencian más los resultados. Tenemos 100 niños y niñas del quintil económico más bajo en Colombia. 53 van a obtener educación de preescolar oficial, los otros 47 serán cuidados en centros de protección, más no formados en entidades educativas, generando una asimetría inicial en una etapa clave de aprendizaje. Los 100 ingresan a primaria, con una asimetría de base, y 91 van a terminar este ciclo en grado quinto. A partir de secundaria se da un descenso vertiginoso: sólo 56 lograrán graduarse de bachillerato (Sánchez et al 2016, 14). De estos, sólo 12 podrán acceder a educación superior. 4 irán al Tipo B de educación, cuyo índice de certificación de calidad es de 2,5% en el universo de entidades. De estos 4, 3 van al SENA y sólo 2 se graduarán. Los

otros 8 ingresan a la universidad, 4 a instituciones públicas y 4 a instituciones privadas, a través de un préstamo que deberán pagar durante 15 años. Sólo 4 de estos 8 lograrán graduarse (Casas 2018). En síntesis, de cada 100 niños y niñas del quintil más bajo sólo 6 lograrán culminar educación de tercer nivel, en consecuencia, 94 tienden a tener menores ingresos por falta de formación. Según Gabriela Ramos, directora general de la OCDE, esta situación convierte a Colombia en el país más desigual de la región pues la concentración de la riqueza es muy alta y esta falta de educación, hace que los 6 niños del quintil más bajo necesiten 11 generaciones para salir de la pobreza (OCDE 2018g). En conclusión, el sistema educativo en Colombia es fuertemente desigual, en vez de funcionar como un trampolín para la niñez, funciona como un colador que filtra a quienes menos recursos tienen.

Una recomendación más específica de la OCDE ha sido pedir a Colombia reducir la matrícula de educación superior Tipo A, minimizando la inversión en ésta, para ampliar las carreras técnicas y tecnológicas de corta duración (Tipo B) (OCDE 2018a, 28-29; OCDE 2016a, 259; OCDE 2014b, 30; OCDE 2012, 337; 334). La respuesta del gobierno en Colombia es proyectar que el 65% de la matrícula en el país sea Tipo B (CESU 2014, 153). No obstante, ninguno de los países ricos de la OCDE ha aplicado esta política en su país. En este club el promedio de formación Tipo B es del 10%, Canadá tiene el más alto porcentaje de este último con el 24%. En absolutamente ningún caso dentro de la OCDE se presenta una matrícula superior del Tipo B, que se denomina formación de “capital humano”, sobre el Tipo A en educación terciaria (OCDE 2014b). Se podría concluir que una “buena práctica” para ser un país desarrollado es fomentar el tipo A sobre el B, pero la OCDE orienta lo contrario. Esto perpetua la desigualdad entre los centros y las periferias, dentro de la división internacional del trabajo: la OCDE entiende a Colombia como productor de *commodities* (Svampa 2013, 31), sin educación para el desarrollo científico.

Como se demostró en este capítulo, la OCDE ha sugerido explícitamente, junto al BM, no aumentar los recursos públicos en educación superior (OCDE 2012, 345). Esto no sólo ha aumentado la desfinanciación de las instituciones educativas, sino que ha reflejado carencias en calidad. La política educativa se ha limitado a la reproducción de mano de obra semicualificada, en su gran mayoría, anclada a formas de reproducción de conocimientos básicos. Se trata de generalizar un promedio de educación que cumpla con mínimos básicos para formar fuerzas productivas en función de un modelo económico primario. Esto termina afectando de manera clara a los deciles más bajos de la población, toda vez que la falta de

financiación pública les genera gastos adicionales para estudiar o, en su defecto, les excluye de la formación universitaria. Caso similar en la calidad, pues se accede a mejor formación en función de tener mayores recursos económicos.

Un tema complejo es que la OCDE critica el modelo, pero lo reproduce. Esta OI señala sistemáticamente que el modelo aplicado ha traído múltiples problemas a la educación en Colombia. Empero, da continuidad a lo hecho por exigencias del BM, en temas como: financiación a la demanda (vía ICETEX), venta de servicios para autofinanciar instituciones, prioridad del Tipo B sobre el Tipo A de educación, prevalencia de instituciones privadas sobre públicas, entre otras. Es decir, existe una parte importante de la política educativa que la OCDE respalda, por lo cual, el Comité respectivo presentó pocas recomendaciones: Colombia venía cumpliendo con su papel en el orden mundial desde hace décadas. Esto adiciona un elemento a la discusión: las reformas en educación no se sustentaron públicamente como requisito OCDE, a diferencia de reformas en otras materias (Anexo 5), sino que se sustentaron como un paso necesario al desarrollo. La legislación educativa estuvo en función hegemónica, presentando los intereses de las élites, como los intereses de la sociedad colombiana por ser un país en “paz, equitativo y educado”.

La tercer gran conclusión del capítulo, es que Colombia cuenta con la tributación más desigual de América Latina, con una política fiscal regresiva que aumenta los tributos indirectos, fomentando el aumento del Gini después de impuestos. La vigente Constitución de Colombia de 1991, en el Artículo 363, consagra que “el sistema tributario se funda en los principios de equidad, eficiencia y progresividad”. Sin embargo, llevar a la práctica estos tres pilares ha sido una labor incompleta por parte del Estado. En materia de eficiencia, Colombia es el octavo país de Latinoamérica y el Caribe con menor recaudo de impuestos, de 24 economías analizadas por la OCDE (2019i). El total de ingresos tributarios como porcentaje del PIB es de 18,8, mientras, es de 22,8 el promedio de la región y 34,2 el de la OCDE (2019i, 1). Además, el grueso de la tributación de renta se concentra en las empresas, no en las personas con más ingresos, y en las clases medias, como producto de las reformas realizadas por el gobierno, con la importante participación de la OCDE (Tabla 2.6).

Frente a la equidad, la política fiscal de Colombia tiene pocos avances, por lo cual, estamos ante el modelo más desigual de la región. Múltiples autores señalan que la tributación tiene un papel importante en la redistribución de la riqueza (CEPAL 2014; Barreix, Roca y Villela

2007; González 1996), un tema que la OCDE comparte pues sus estudios sobre el tema parten de dicha premisa (OCDE 2009). A mediados de los 2000 el Gini Ingreso antes de la política Fiscal en Colombia era de 0,537, mientras después del ingreso de impuestos se mantenía invariable, según el BID (Barreix, Roca y Villela 2007, 51). Para el 2008 aumentó el Gini a 0,555, siendo el más alto del continente, pero se modificó después de impuestos llegando a 0,52 (OCDE 2009), es decir, se dio una dinámica de redistribución muy pequeña. Con las reformas que se profundizan más adelante, recomendadas por la OCDE, el índice quedó intacto. En el año 2012, tras la ley 1429, 1430, el decreto ley 4825 de 2010 y la reforma tributaria estructural ley 1607, se vieron las primeras consecuencias. El gobierno para justificar estas reformas publicó un documento en el cual señala que el Gini antes y después de ingresos se mantenía inalterado. Según el ministro Cárdenas (2012), el Gini era de 0,555 y después de impuestos se acercaba a los 0,52.

Ante este panorama se hace la ley 1694 de 2013 y la 1739 de 2014, con base en orientaciones de la OCDE con “desigualdad integrada”. Para el año 2015 el Gini antes de impuestos aumenta a 0,567 y después de impuestos queda en 0,578, es decir, desmejora (OCDE 2016c). La información vigente, sobre el 2018, es ambigua. La OCDE señala que el Gini antes y después de impuestos cambia de 0,49 a 0,47 (OCDE 2018h, 2), mientras ONG expertas señalan que cambia de 0,52 a 0,57 (RJT 2017) y diversos académicos apuntan que va de 0,58 a 0,52 (Wills 2018). A pesar de lo diverso de las posturas hay algo en común: hay poca redistribución de la riqueza desde la política fiscal. Pero, además, este periodo de recomendaciones de la OCDE durante 8 años permite concluir que “la política fiscal no reduce el Gini. En Colombia el Gini prácticamente no cambia, es decir, no hay una política distributiva que mejore el ingreso disponible de los pobres. Dicho de otra manera, los subsidios se les vuelven a quitar vía impuestos” (González y Corredor 2016, 176).

Finalmente, el carácter progresivo de los impuestos también es una tarea pendiente. Los impuestos directos son aquellos que se cobran directo a la manifestación de la riqueza sobre los ingresos recibidos, mientras los indirectos son menos perceptibles y pueden hacerse a través, por ejemplo, del consumo. Estos últimos son los más regresivos, más si tienen cuotas iguales para toda la población. Así, la estructura tributaria de Colombia se ha caracterizado por: (i) sustentarse en los impuestos indirectos, (ii) dar beneficios discriminatorios injustificados, (iii) tener asimetría entre las tarifas nominales y la recaudación real, (iv) sustentarse en cuotas y cobros regresivos, pues no pagan quienes más tienen, y (v) ir en

contravía de la Constitución al no brindar equidad horizontal, progresividad vertical y eficiencia administrativa (Garay y Espitia 2019, 40-42). Las recomendaciones de la OCDE y las leyes del gobierno profundizan esta situación, pues la estructura tributaria de sus reformas se sustenta en la ampliación de los impuestos indirectos (IVA interno, gasolina, consumo y Gravamen a Movimientos Financieros) y la reducción de los directos (renta, patrimonio, riqueza y CREE) (Gráfico 9). Todo esto, se hizo en clave hegemónica, pues se mostraron reformas regresivas como pasos necesarios al desarrollo. En palabras del presidente Santos:

En sintonía con las recomendaciones realizadas por la OCDE, el Gobierno Nacional impulsó una serie de medidas fiscales y tributarias para garantizar los recursos necesarios para impulsar el desarrollo económico y social del país. Estas reformas tributarias, buscaron modernizar el sistema tributario, disminuir las cargas prestacionales de las empresas y distribuir la carga tributaria de una forma más equitativa. En especial, se combatió la evasión y aumentó el recaudo tributario, para asegurar los recursos que permitieran garantizar mejores condiciones de vida para los colombianos más desfavorecidos (DNP 2018, 22).

Figura 4.2. Propuesta de recaudación de la reforma tributaria estructural, ley 1819 de 2016

**Recaudo adicional del Gobierno Nacional por tipo de impuesto esperado con reforma 2017 - 2022**

| Concepto                  | 2017         |            | 2018         |            | 2019          |            | 2020          |            | 2021          |            | 2022          |            |
|---------------------------|--------------|------------|--------------|------------|---------------|------------|---------------|------------|---------------|------------|---------------|------------|
| IVA e impuesto al consumo | 8.163        | 0,9        | 9.815        | 1,0        | 10.755        | 1,0        | 11.843        | 1,1        | 12.833        | 1,1        | 13.868        | 1,1        |
| GMF                       | -00          | -00        | -00          | -00        | 2.244         | 0,2        | 4.836         | 0,4        | 7.830         | 0,6        | 11.358        | 0,9        |
| Renta                     | 1.890        | 0,2        | 1.174        | 0,1        | 1.722         | 0,2        | 326           | -00        | 354           | -00        | 382           | -00        |
| Combustible               | 918          | 0,1        | 1.034        | 0,1        | 1.191         | 0,1        | 1.371         | 0,1        | 1.574         | 0,1        | 1.789         | 0,1        |
| <b>Subtotal</b>           | <b>7.191</b> | <b>0,8</b> | <b>9.675</b> | <b>1,0</b> | <b>15.912</b> | <b>1,5</b> | <b>18.376</b> | <b>1,6</b> | <b>22.591</b> | <b>1,8</b> | <b>27.397</b> | <b>2,1</b> |
| Gestión Dian              | -00          | -00        | -00          | -00        | 3.633         | 0,3        | 5.035         | 0,4        | 6.646         | 0,5        | 7.173         | 0,5        |
| <b>Total</b>              | <b>7.191</b> | <b>0,8</b> | <b>9.675</b> | <b>1,0</b> | <b>19.545</b> | <b>1,8</b> | <b>23.411</b> | <b>2,0</b> | <b>29.237</b> | <b>2,3</b> | <b>34.570</b> | <b>2,6</b> |

 Cifras en miles de millones de pesos
  % del PIB

Fuente: Dian

EL HERALDO

Fuente: Heraldo (2016).

El conjunto de resultados negativos (o positivos) no es atribuible únicamente a la OCDE, empero, es poco riguroso (y ético) señalar que los avances son producto del trabajo mancomunado del gobierno con esta OI, y que los retrocesos sociales son externalidades. No cabe duda, que es necesario que los estudios posteriores profundicen en la influencia que tienen las recomendaciones de las OI en las políticas domésticas.

## **Reflexiones finales**

La pregunta central de la investigación es: ¿de qué manera influyó en las políticas domésticas de Colombia su proceso de adhesión a la OCDE? Este estudio encontró fuerte evidencia que puede sugerir cómo la membresía ofrecida por la OCDE a Colombia, en 2013, influyó de manera determinante en las políticas domésticas en diversas materias, especialmente, en tributación y educación. Esto, permite confirmar el argumento central del análisis. A saber, el capitalismo tiene contradicciones inherentes, una fundamental: aquella por la que el carácter social de la producción se contradice con la forma de apropiación privada de los beneficios. Estas asimetrías se pueden sostener a través de dispositivos, por ejemplo, con OI dirigidas por países del centro. La OCDE, como organización derivada de Bretton Woods, es uno de estos casos. Desempeña un rol técnico-político, en especial en países periféricos, imponiendo condicionamientos a través de recomendaciones en múltiples materias. En conjunto, esta dinámica refleja la economía-política de las OI capitalistas: reformas en todo tipo de temas, para reproducir y conservar el modo de producción imperante y sus asimetrías.

Por su parte, los gobiernos de Colombia comparten dicho proyecto global de clase, lo que los lleva a aplicar gran parte de los condicionamientos. Esta articulación entre centro y periferia se realiza mediante una ideología y un discurso hegemónico que justifica las reformas y sus efectos, presentándolas como los intereses sociales universales. Esto trae como consecuencia el sostenimiento de la desigualdad hasta ubicarla como la más alta del continente según Gabriela Ramos, directora general de la OCDE (BBC 2018). En consecuencia, la equidad como mecanismo de nivelación social se ha visto restringido por una agenda neoliberal basada en un modelo educativo excluyente, un sistema tributario regresivo y élites nacionales que presentan sus intereses como proyectos universales. Por ende, Colombia requiere alternativas políticas, económicas y sociales, para priorizar los derechos de la sociedad civil por encima de los intereses del capital. En cuanto a este argumento central, los diferentes capítulos aportan elementos para confirmar su validez, como se sintetiza a continuación.

### **1. Toda teoría es para alguien y tiene algún propósito**

Una considerable cantidad de la literatura sobre RRII es abordada desde el mainstream. Esto es una ventana de oportunidad para las teorías críticas, pues son múltiples los fenómenos que aún están por ser investigados. La adhesión de Colombia a la OCDE, desde la EPI, es uno de estos casos. El grueso de la literatura se ha basado en premisas neoliberales, para concluir que

la adhesión se enmarca en la convergencia de intereses e ideas con una cooperación benigna y benéfica para el país (Vargas 2018, Ministerio de Hacienda 2018, Vargas 2015, Tassara 2015). Diferentes investigadores han referido que la relación de Colombia con la OCDE es de tipo win-win, que le permite explotar sus ventajas comparativas al autoimponerse buenas prácticas para lograr ganancias, beneficiando también a esta OI (Meñaca et al. 2018; Quintero, Correa y Conde 2018; DNP 2018b; Rodríguez 2014a). Finalmente, que el ingreso a la OCDE parte de la coincidencia en el modelo de desarrollo y que sus “buenas prácticas” son regímenes internacionales ampliamente aceptados (Gehring y Cuervo 2015).

En síntesis, el análisis neoliberal sobre la relación de la OCDE con las políticas domésticas en Colombia pierde de vista el capitalismo, haciendo de sus análisis justificaciones ideológicas más que estudios académicos que evidencien las consecuencias de la adhesión. En contraste con lo anterior, se detectó que existe un salto cualitativo de las recomendaciones de la OCDE cuando se trata de la membresía. Ya no son sólo imperativos de fuerza moral, sino que se vuelven condicionamientos para poder adherirse. Cuando se trata de la adhesión de un país a esta OI, como en el caso de Colombia, los lineamientos no son, en la práctica, discutibles pues de lo contrario los integrantes de la OCDE rechazan al país solicitante. En el marco de la membresía de la OCDE, la idea neoliberal de auto imposición es inconsistente con la realidad.

Por otra parte, el criterio realista de las OI como actores secundarios de las RRII también es frágil. La OCDE no sólo cuenta con protocolos de inmunidad ante sus Estados firmantes, sino que les obliga a cumplir diversos requerimientos, en particular, con homogeneizar sus políticas mediante las “buenas prácticas”. De hecho, la Convención general de la OCDE plantea un estatus de soberanía similar al de los Estados, lo que hace aún más endeble la argumentación realista, cuya producción teórica sobre este caso es mínima (Velásquez 2016). Un hecho similar ocurre con el constructivismo que, si bien ha desarrollado investigaciones sobre el papel cognitivo de la OCDE (Porter y Webb 2007), no ha profundizado el caso de Colombia. Su argumento central de las OI como escenarios de cooperación normativa, con respecto al caso de estudio, tiene un problema de fondo. La evidencia recabada permite argüir, parafraseando el Manifiesto Comunista que, la OCDE como articuladora de los Estados más poderosos, no es más que una junta que administra los negocios comunes de la clase burguesa global. Sus recomendaciones replican el modelo neoliberal, con ciertos matices, conteniendo las asimetrías del capitalismo, por ejemplo, la desigualdad. En conjunto, se puede confirmar que la siguiente premisa teórica de este estudio es válida: las OI no son (i) un pivote neutral

para las ganancias absolutas como plantea el neoliberalismo, (ii) una herramienta vacua como arguye el realismo, y tampoco (iii) plataformas espontáneas de cooperación o de convergencia identitaria y normativa a la manera constructivista.

Ahora bien, la investigación sobre la influencia de las OI en los Estados es una preocupación latente dentro de la EPI. La actual coyuntura global, mediada por conflictos de todo tipo, tiene en esta discusión un tema recurrente: el papel de la OTAN en guerras, el papel de la OMC en tensiones comerciales, la disputa entre la Asamblea y el Consejo de Seguridad de la ONU, la redistribución de cargas al interior del FMI y el BM, etc. Estudios previos han hallado que esta contradicción entre la arquitectura institucional mundial, como catalizadora de la globalización (Scholte 2007; Singh 2006), y la soberanía estatal post-westfalia es un tema vigente (Heywood 2011), donde la OCDE tiene un papel relevante desde la EPI (Goig 2016).

Al respecto, los hallazgos del presente estudio ofrecen algunas pistas sobre la capacidad de determinación de la política doméstica desde una OI. La OCDE, mediante su papel dentro del orden mundial, utiliza la técnica y la cognición para condicionar, es decir, cercar, la política de los no miembros. Cuando se trata de la adhesión la OCDE es capaz de determinar, es decir, definir políticas de aspirantes y miembros. El hilo que articula estas “buenas prácticas” es el proyecto hegemónico capitalista que reproduce el sistema y sus asimetrías. Esta conclusión sugiere un tema relevante al interior de teorías críticas, como el marxismo, en tanto, se ha construido una barrera entre la condición y la determinación, pero el caso de la OCDE demuestra que puede existir una coexistencia cooperativa entre las dos. Complejizando el argumento se puede decir que la OCDE, a diferencia del universo de OI, tiene como objetivo influir sobre la estructura económica, pero también sobre múltiples temas superestructurales.

Adicionalmente, se puede señalar que la OCDE con esta doble capacidad de condicionar y determinar, en múltiples esferas, aporta en el sostenimiento del orden mundial mediante la construcción de ideas. Estos pensamientos intersubjetivos generan una división moral y política global entre: buenas políticas para mejores vidas de países desarrollados y la falta de proyección que conlleva a la pobreza a los países. Es decir, la OCDE permite explicitar la diferencia entre centros-periferias y ricos-pobres, mediante la determinación de “cómo” se deben hacer las cosas (Strange 1996). Este poder estructural es más fácil de ejercer para países poderosos, un tema ampliamente documentado en el FMI y el BM (Heredia 2018; Mueller 2011; Toussaint & Millet 2010), y que se reseña en la OCDE con respecto a EE. UU

y su influencia en las membresías de Grecia (Martínez-Agullo 1975), Turquía (Fischer 1996), México (Clifton y Díaz-Fuentes 2011, 18) y Colombia (Embajada de EE. UU. en Colombia 2018). Sin olvidar, que se pudo establecer como ciertas medidas en materia educativa estaban orientadas por países poderosos para mantener la división internacional del trabajo y el papel de Colombia como proveedor de materias primas. No obstante, futuras investigaciones deberían centrarse en el papel de las potencias en la determinación de la agenda de la OCDE.

Estas conclusiones se deben también a la ruptura ontológica, epistemológica y metodológica asumida por el estudio. Al utilizar el método de estructuras históricas de Cox, se puede realizar un puente entre teorías al analizar la institución OCDE (prioridad neoliberal) que reproduce sus capacidades materiales (prioridad realista) mediante ideas y normas (prioridad constructivista). Esto se logra al aplicar las premisas centrales del realismo científico y del método cualitativo, a saber: (i) indagar asiduamente por las clases sociales y sus disputas globales, extrapolar los conflictos más allá de los Estados, abordando los actores involucrados y sus tensiones, sin concebirlos como homogéneos; (ii) abordar los temas desde una perspectiva histórica, como con el papel de la OCDE, sus membresías y la relación con Colombia; (iii) asumir que existe una relación entre objeto y sujeto, donde si bien la OCDE ofertó una membresía Colombia no fue un actor pasivo en el proceso; y, (iv) realizar una disección de la realidad, profundizando con análisis de contenido las recomendaciones de la OCDE para Colombia, con el objetivo de reconstruirlas en una globalidad más compleja.

Finalmente, este estudio proporciona un avance para contribuir a la comprensión del poder que ejerce la OCDE para construir una hegemonía global, atendiendo al papel de Colombia en este proceso. Reexaminando la literatura realista sobre este tema, sus aportes son pocos. Al no tratarse de un gran poder, concentra su explicación en las ventajas que puede obtener Colombia con otros países periféricos y en la aceptación del régimen normativo de la OCDE para proveerse de bienes, en particular, con Estados Unidos. El neoliberalismo, por la vía de las ganancias absolutas y la auto imposición comete el mismo error que el realismo al relativizar el poder que puede ejercer la OCDE sobre las políticas domésticas de Colombia. Como plantea Cox (1993, 125-126), estas teorías de resolución de problemas diseccionan la realidad y, en este caso, separan el quehacer de las OI con respecto al poder de los Estados.

Los hallazgos de la investigación permiten señalar que la OCDE ejerce diferentes formas de poder. En deslinde con la idea del poder como acumulación de armas-dinero y de la ontología

Estatocentrista, se demuestra que la OCDE condiciona a Colombia en temas económicos, políticos y sociales. Esto se articula con la concepción del poder estructural de Strange, dentro de la cual los actores más fuertes determinan como se hacen las cosas, cuáles son los marcos de acción y cuales las reglas del juego en la mayor cantidad de ámbitos posibles (Añorve 2016, 54). Específicamente, la OCDE ejerce este poder en la estructura primaria del conocimiento, pues define en lo técnico-cognoscitivo cuales son las buenas prácticas en políticas públicas, ejerciendo presión social para que los gobiernos las adopten (Webb 2007, 8). También lo hace en la estructura primaria financiera (Strange 1989, 161-176), pues una parte muy importante de sus instrumentos están destinados a liberalizar este sector. En síntesis, retomando la idea del poder en las RRII de Barnett y Duvall (2005, 48), se puede señalar que la OCDE con respecto a Colombia ejerce diferentes formas de poder (Tabla 5.1). debido a la poca literatura previa sobre el tema, es importante señalar que futuras investigaciones pueden abordar esta concepción multifactorial del poder que ejerce la OCDE, ya sea por países o a nivel global. Especialmente, desde la categoría de dispositivo superestructural planteada por la presente investigación.

**Tabla 5.1. Caracterización de las formas de poder ejercidas por la OCDE sobre Colombia**

| Tipo de poder | Caracterización   | Caso de estudio  |
|---------------|---|--|
| Obligatorio   | Interacción de actores específicos de forma directa (determinación) | (i) Colombia inicia relacionamiento con la OCDE en la década de los 2000 y esta OI solicita cambios en la legislación interna. Colombia accede y modifica el Estatuto Tributario, su proyección sobre los ODS y las directrices sobre Cooperación Internacional.<br>(ii) La evidencia más clara es la “Hoja de Ruta” en 2013, donde la OCDE determina más de 250 modificaciones de política pública (Anexos 2, 3 y 4; ley 1950). Colombia accede y, según el ministro Cárdenas “todas [las] reformas [fueron] impulsadas por las recomendaciones de los comités de la OCDE durante el proceso de adhesión” (Ministerio de Hacienda 2018, 16).                                |
| Institucional | Interacción de actores específicos de forma difusa (condición)      | (i) Colombia adquiere compromisos con la OCDE y otros países en las redes de trabajo de Latinoamérica entre 1999 y 2011.<br>(ii) La OCDE produce informes sobre Colombia, se presentan recomendaciones de esta OI que son adoptadas por la legislación doméstica. Especialmente, en los 46 informes entre 1995 y 2012.   |
| Estructural   | Relaciones sociales de constitución de forma directa                | (i) Las condiciones en educación estipulan mantener a Colombia como proveedor de materias primas al interior de la OCDE (2018a, 28-29; 2016a, 259; 2014b, 30; 2012, 77-78; 334-337). Además, no incentivan realmente el desarrollo tecnológico del país.<br>(ii) Las condiciones en materia tributaria se concentraron en la no discriminación de los inversores internacionales, en el aumento de la IED (OCDE 2012, 10; 2018d, 167), el sostenimiento de las exenciones sobre todo para el sector financiero (OCDE 2016b, 5; 2015a, 17). Todas estas medidas, reduciendo los impuestos para los privados que desarrollarán negocios en Colombia (OCDE 2017d, 7; 2015c, 4). |

Fuente: con base en la información recolectada en la investigación, 2019.

## 2. La OCDE y el orden mundial

Los resultados del presente estudio apoyan aún más la idea de Cox (2016, 149) sobre las 5 características de las OI como reflejo y sustento del orden mundial. La primera de estas es que “representan las reglas que facilitan la expansión de los órdenes hegemónicos mundiales”. Señalar que la OCDE es un instrumento del orden mundial no es un argumento novedoso, plantear que su papel predominante es el de construir reglas de comportamiento para los actores mundiales, puede ofrecer pistas para un abordaje alternativo. Retomando la idea original de Gramsci sobre los dos planos superestructurales, consenso y fuerza, la OCDE representan el punto máximo del primero en el universo de las OI. El consenso es su forma fundamental de toma de decisiones, sumado a su ausencia generalizada de vetos, lo que le permite mostrar su labor como auto-condicionante. La OCDE tienen un papel menos beligerante, tanto por la posibilidad de no aceptar sus recomendaciones como por la decisión de hacer parte o no de esta OI (Nieto 2011, 44). Las reglas de comportamiento que provee la OCDE son altamente tecnificadas, permiten la articulación de las élites mundiales y son sistemáticamente revisadas, cada una de estas labores corresponden a la estructura de la OCDE: los comités las construyen, el Consejo las articula y la secretaría les hace seguimiento.

Por ejemplo, la OCDE generó una amplia gama de reglas para Colombia, presentadas como buenas prácticas para el desarrollo (Tabla 2.5 y 2.6; Anexo 2, 3, 4 y 5). Estas condicionalidades, para acceder a la membresía, permiten reproducir el orden mundial capitalista al interior del país. Esta labor se venía haciendo con antelación, pero gracias a la OCDE puede presentarse en lógica hegemónica a través de tres elementos que, a su vez, representan el papel hegemónico de esta OI. En primer lugar, las recomendaciones se presentan como intereses universales, minimizando los intereses propios de la OCDE como referente global de políticas públicas. En segundo lugar, porque se ocupa de temas no profundizados antes por el neoliberalismo, pues se aborda temas centrales como la economía y el desarrollo, pero aborda cuestiones como la pesca, químicos o derechos del consumidor. Significa que no toca temas militares, se ubica en el plano superestructural del consenso y genera conocimiento altamente tecnificado sobre todo tipo de temas, llevando el orden hegemónico y su lógica de mercado a todo terreno posible. Finalmente, porque no constriñe de manera explícita a sus integrantes, mostrándose aún más hegemónica que el BM y el FMI. En síntesis, la OCDE genera reglas en todo tipo de temas, para expandir el orden mundial en diferentes países, desplegando sus características hegemónicas.

La segunda característica expuesta por Cox es que las OI son en sí mismas el producto del orden hegemónico mundial. Al aplicar su método de estructuras históricas, se pudo establecer que la OCDE tiene cambios endógenos determinados por los cambios en el orden mundial (Tabla 2.2). Desde su surgimiento ha atravesado 5 grandes etapas, en las cuales ha variado su quehacer tras el cambio del orden hegemónico. Es decir, cuándo se dieron rupturas en el orden mundial la OCDE modificó sus prioridades: tras reconstruir Europa en 1960, en el marco de la crisis de 1973, en la caída de la URSS y en la crisis de 2008. Esta conducta es atribuible a cualquier actor, todos varían con el orden mundial, pero, hay un hallazgo central al contrastar estos cambios con las membresías otorgadas (Tabla 3.1). La OCDE expande su alcance global tras darse cambios en el orden mundial. En los 50 articula el imperialismo atlántico, en los 70 da un paso hacia el Asia, mientras en los 90 llega a Centroamérica y a la zona exsoviética para iniciar en el 2010 su ingreso a oriente medio y Latinoamérica. Parece que el argumento de que la OCDE es hegemónica al presentar sus intereses como intereses universales es correcto: desde 1948 ha señalado que su única preocupación es la cooperación y el desarrollo, pero sus cambios con respecto al orden mundial muestran que su objetivo es expandirse como referente mundial de políticas públicas haciendo globalización a la carta.

La OCDE emerge como parte de los acuerdos institucionales de Bretton Woods, en el marco del orden mundial estadounidense. Por este motivo, no define sus acciones arbitrariamente, sino que le corresponden una serie de funciones particulares, a saber: (i) articula globalmente las clases dominantes, en todas sus expresiones, no sólo los Estados; (ii) desarrolla un papel cognoscitivo-político al presentarse como “Think Tank” global normativo; (iii) desde su emergencia, articuló las élites de centros y periferias para reproducir el capitalismo, de allí su carácter técnico-político; (iv) realiza una sistemática articulación con la arquitectura institucional global, en especial con el BM y el FMI; (v) como ninguna otra OI articula ideas contra-hegemónicas, con base en postulados (neo) keynesianos y del post-Consenso de Washington. A pesar de tener estas importantes funciones, la OCDE atraviesa hoy por una paradoja. En la actualidad cuenta con capacidades materiales importantes (Tabla 2.1), de los países más desarrollados de occidente, pero cada vez serán más relativas en el orden mundial con respecto al resurgimiento de oriente en articulación con otras economías emergentes (Tabla 2.3). Sería interesante investigar qué respuesta dará la OCDE a esta paradoja.

La tercera característica presentada por Cox es que las OI legitiman ideológicamente las normas del orden hegemónico mundial. Al respecto el papel de la OCDE es determinante,

pues utiliza la técnica, la ciencia y el conocimiento como herramienta para dar legitimidad a las recomendaciones que reproducen el sistema capitalista y sus asimetrías. La OCDE no produce datos etéreos, sino guías que armonicen el sistema político y económico (Vicher 2014, 126). En consecuencia, la premisa neoliberal de las OI como actores imparciales no aplica para la OCDE, que reproduce el modelo neoliberal con un matiz: a través de medios “suaves” pero constantes (Nieto 2011, 44). Un notable ejemplo de esta dinámica fue el ocurrido con el aumento del IVA en Colombia. La OCDE (2018i), señaló que el promedio de IVA en sus integrantes era del 19% tras una publicación explicando las tasas en los países. Esto se presentó como una simple referencia técnica, que sirvió al gobierno de Colombia para justificar el aumento de este impuesto indirecto, con la ley 1819, que terminó por gravar más a los deciles bajos y reducir cargas a las élites económicas (RJT 2017; Díaz 2018).

Además, la OCDE utiliza un segundo mecanismo para legitimar ideológicamente el sistema capitalista. Se trata del consenso, utilizado para mostrar los intereses particulares como intereses generales. Es decir, en el caso de la OCDE, esta utiliza la construcción de consensos para demostrar que sus recomendaciones son buenas prácticas auto obligadas para llegar al desarrollo. Teniendo en cuenta que al interior de la OCDE los instrumentos son construidos mediante el consenso y, aquellos países que no quieran aplicarlos lo pueden hacer, se da la apariencia de una OI abierta. Las recomendaciones incorporadas por Colombia a su legislación (Tabla 4.2 y 4.3), permiten señalar que no hubo recomendaciones sino condicionalidades para otorgar la membresía. Si bien hubo observaciones, el grueso de las orientaciones se aplicó, es decir, a este respecto la OCDE permite pequeñas concesiones que no transforman la estructura del sistema. En conjunto, los resultados proporcionan respuestas concretas a la primera pregunta subsidiaria, a saber, ¿cuál es el papel de la OCDE en el orden mundial? Desde las teorías críticas se puede responder que es un dispositivo superestructural de tipo “Think Tank” que reproduce el orden hegemónico, al ser uno de sus resultados, mediante la construcción de normas que articulan las clases dominantes absorbiendo ideas alternativas que homogenizan políticas domésticas con cierta apariencia de consenso.

La cuarta característica presentada por Cox sobre las OI es que incorporan a las élites de países periféricos. Al respecto, los hallazgos del presente estudio son múltiples. En primer lugar, el motivo fundamental que explica el otorgamiento de la membresía de la OCDE a Colombia son sus capacidades materiales: crecimiento demográfico, incremento de la clase media, apertura a IED, aumento del comercio exterior y concentración en commodities. En la

estructura histórica multipolar esta OI ha emprendido una campaña, por incorporar países emergentes y, después del BRIC, sigue en la línea de desarrollo el CIVETS. Pero, se trata de capacidades materiales que son sostenidas por ideas e instituciones alineadas con el modo de producción capitalista, en el salto cualitativo de capitalismo postindustrial a informacional. Empero, previamente se mostró como las membresías otorgadas por la OCDE también se explicaban por motivos superestructurales. En el caso de Colombia, la evidencia demuestra que esta adhesión a la OCDE tiene relación con el apoyo estadounidense al proceso, su papel militar histórico en la región, el proceso de internacionalización del Estado y sus beneficios geoestratégicos. Por implicación, la OCDE otorgó la membresía a Colombia por motivos estructurales (capacidades materiales) y superestructurales (ideas e instituciones), dando respuesta a la segunda pregunta subsidiaria de la investigación. Un aspecto adicional, es que al mezclar estos motivos emerge un nuevo hallazgo. La adhesión de Colombia a la OCDE se presentó de manera hegemónica: se señaló como camino al desarrollo, ocultando la articulación de la clase dominante colombiana con el “Think Tank” del capitalismo actual.

El resultado más llamativo que emerge de los datos presentados en la Tabla 3.3 es que la articulación de las élites no fue sólo discursiva, sino también en los negocios. A medida que Colombia cumplía con reformas domésticas y el impulso diplomático a la membresía, las fuerzas sociales al interior de la OCDE aumentaban sus negocios privados en el país. Es decir, el gobierno colombiano decretó reformas que reproducen el modelo neoliberal y los privados de la OCDE generaron un cerco económico-político que pasó de representar el 49,24% al 81,40% de la IED entre 2010 y 2018. En síntesis, la idea de Cox de la OCDE como espacio homogeneizador de políticas para negocios capitalistas, se cumple con Colombia.

Destacar esta dinámica permite vislumbrar un hallazgo adicional, en torno a los motivos por los cuales Colombia decide ingresar a la OCDE. Se trata de 4 factores, a saber: (i) profundizar su dependencia con OI capitalistas, teniendo en cuenta su relación con el BM y el FMI; (ii) internacionalizar el Estado. Se podría decir que ante el trilema de Rodrik se optó por profundizar la integración y las políticas democráticas capitalistas, lo que lleva a aumentar la participación en la globalización y en los compromisos con las instituciones de Bretton Woods; (iii) por recomendación de la misión de política exterior de Colombia. Allí se identificó a la OCDE como un actor central de la política mundial, por lo cual, era estratégico ingresar; (iv) revestir de legitimidad reformas antipopulares. Aumentar el IVA, privatizar la educación, entre otras, es un tema difícil a nivel doméstico, pero se legitiman al ser mostradas

como buenas prácticas globales haciendo más fácil el sustento a la opinión pública. Este ingreso a la OCDE permite construir hegemonía interna pues toda la clase dominante de Colombia (poderes del Estado, sectores privados, medios de comunicación y academia) puede presentar sus intereses de clase, como los intereses nacionales por ser un país desarrollado.

Del conjunto de lo anterior, surgieron dos preguntas relevantes que fueron abordadas a través de las entrevistas. La primera cuestión fue en torno a ¿por qué estudiar Colombia? Descartar a México o a Chile, por nombrar países de la región, no se dio sólo porque el tema de Colombia sea de especial actualidad. Se lograron entrevistas con académicos, decisores de políticas y ONG y, a pesar de sus diferencias de enfoque, todos coinciden en que un motivo central de estudio de Colombia en la OCDE es por qué se trata del único país de renta media, en el “club” conocido popularmente como integrado por países ricos. El segundo tema, que aporta a la última pregunta subsidiaria, es sobre qué cambios realizó Colombia en su política doméstica para adaptarse a las condicionalidades de la OCDE. La evidencia recopilada sugiere que Colombia empezó a cambiar políticas domésticas previo a iniciar la adhesión en 2013 y que, con respecto a la membresía, estableció como su plan de políticas las exigencias de la OCDE en múltiples materias, especialmente, en la política tributaria y la educativa.

Finalmente, la quinta característica que Cox señala como constitutiva de las OI es que son capaces de absorber ideas contrahegemónicas. Especial relevancia tiene este tema con respecto a la OCDE, pues una de sus características centrales es que ha cooptado múltiples propuestas alternativas al orden hegemónico. Esto la diferencia con el BM y el FMI, tanto así que ofrece recomendaciones, en ocasiones, contrarias a las de estas dos OI. Esto permite vislumbrar una ruptura con la ortodoxia: nos encontramos en un orden hegemónico, en constante cambio, pero heterogéneo. Una gran parte de recomendaciones de la OCDE tiene como objetivo el desarrollo social (Tabla 2.5 y 4.3). La presente investigación deslinda con teorías del mainstream que obvian resultados para optimizar sus hallazgos (Milanovic 2003) y presenta que, con base en la herencia keynesiana y la aplicación del post-Consenso de Washington, la OCDE generó recomendaciones sociales importantes para Colombia.

Las condicionalidades de la OCDE para acceder a la membresía contenían importantes avances sociales que fueron incorporados en la legislación colombiana trayendo resultados útiles para el país en materia educativa y tributaria. Ante este hallazgo el presente estudio presenta tres conclusiones. En primer lugar, que esta es la mayor trampa para fuerzas sociales

que apuestan por la transformación del sistema capitalista. Al presentar propuestas de este tipo, algunos sectores pueden asumir que se trata de reivindicaciones alternativas. El mejor ejemplo de este hecho fue que un importante sector de la oposición de izquierda de Colombia en el Senado votó a favor de la adhesión, sin tener en cuenta el conjunto de las orientaciones de la OCDE y obviando el papel inoperativo que tienen sectores alternativos en las OI, en forma de revolución pasiva, dada su estructura en el orden mundial (Cox 2016, 142-143).

La segunda conclusión es que es innegable que la OCDE cuenta con una batería de políticas e instrumentos que pueden aportar en la superación de las contradicciones que atraviesa la sociedad contemporánea. En el caso de Colombia, los ejemplos de la política educativa y la tributaria permiten vislumbrar que hay medidas útiles para superar brechas en el país. Es recomendable que el gobierno de Colombia aproveche de manera real, enviando expertos y participando activamente (entrevista 06, abril de 2019), la información otorgada por esta OI para adaptar políticas a la realidad nacional que permitan un desarrollo social y económico que supere asimetrías presentadas de manera tangencial en este estudio. Pero, estas recomendaciones serían útiles pensando en un sistema económico y social alternativo, de lo contrario ocurriría lo expuesto en la presente investigación: las políticas públicas útiles, al estar inmersas en la reproducción del orden mundial, profundizarían asimetrías.

En tercer lugar, teniendo en cuenta la bibliografía consultada, las recomendaciones OCDE, la legislación colombiana y, sobre todo, las consecuencias en materia educativa y tributaria, el presente estudio concluye que una importante gama de políticas sugeridas por esta OI es relevante para el país, pero no lo es la membresía. Es decir, se puede realizar un barrido de buenas políticas que sugiere la OCDE, pero la adhesión implicará priorizar los intereses de las élites y sus negocios, por encima de los derechos de la sociedad colombiana. Junto al elevado costo de la membresía<sup>19</sup> y las asimetrías de desarrollo, productividad y competitividad, como señaló Kregel (Meñaca et al. 2018, 52), lo que está en juego es resolver las complejas contradicciones de la sociedad colombiana que, como ocurre con las recomendaciones de la OCDE en tributación y educación, tienden, en parte, a profundizarlas. Un tema identificado por otras publicaciones (Mira y Gutiérrez 2018; Montoya et al 2018; Cardona 2016).

---

<sup>19</sup> El precio de ingreso a la OCDE se establece de manera porcentual por país. Diferentes publicaciones estiman que Colombia deberá aportar, mínimo, 12.800 millones de pesos al año. Rodríguez (2019), señala que este monto se paga durante los tres primeros años y a partir del cuarto serán 9.280 millones de pesos. El ajuste económico más fuerte provendrá de aplicar las reformas exigidas por la OCDE que ascienden a 20 billones al año (Portafolio, 2018; CELU 2017, 8), más de 300 billones de pesos en los próximos 15 años de reformas.

### 3. Un fantasma recorre Colombia

Uno de los logros más importantes del marxismo, dentro de la EPI, es que ha logrado establecer el estudio de las desigualdades como un tema fundamental de la disciplina (Linklater 2005, 135). La presente investigación señala que la desigualdad es un fantasma que recorre a la OCDE pues, según las más recientes investigaciones de esta OI, viene en crecimiento: hoy la brecha entre ricos y pobres se encuentra en su punto más alto (Keeley 2008, 17; OCDE 2011a). Las luchas de clase del siglo XX permitieron importantes victorias para reducir esta desigualdad (Harvey 2005), mediante el keynesianismo se aseguraron derechos básicos, claro está, con el objetivo de reducir posibles revoluciones sociales y sostener el capitalismo (Moreno, 2015; Bensaid, 2009). Esto llevó a que múltiples países del centro resolvieran serios problemas de desigualdad que se producen en la base misma de la contradicción apropiación privada-riqueza común. Empero, las reformas neoliberales atizaron las asimetrías (Stiglitz 2002, 274-278; Milanovic 2002, 14-20; Vilas 1996, 7-9), un tema reconocido por la OCDE y evidenciado, en especial, por el crecimiento de la desigualdad en países tradicionalmente igualitarios como Holanda, Finlandia, Suecia o Noruega, entre otros (OCDE 2011a, 24). Es decir, las luchas de clase en los países centrales aportaron a resolver dicho problema, por lo cual, ha sido un tema relegado de la agenda política internacional.

En la técnica de análisis de contenido (Hermann 2008; Schreier 2012), junto a diferentes estudios de lingüística (Saussure 1993), se ha podido concluir que el poder (simbólico) se manifiesta en lo que se dice, pero también en lo que no se dice (Bourdieu 1985; 1991). La OCDE ha guardado un silencio relativo frente a la desigualdad, si bien en diversos textos lo reseña, sus recomendaciones no insisten en resolverla. La primera evidencia frente al tema se encuentra en su Convención, donde en ningún momento se toca el tema o se hace referencia a superar la desigualdad como una necesidad para tener “mejores vidas” (OCDE 2019j). Lo anterior, podría sugerir porqué de los 252 instrumentos legales, 25 decisiones, 176 recomendaciones y 28 declaraciones de la OCDE (2019k), apenas 10 documentos abordan, de manera muy tangencial el problema de la desigualdad<sup>20</sup>. Esto ha dado para que se critique, de manera justificada, que la OCDE es más una OI económica que social. Sería interesante investigar la relevancia de la desigualdad en los documentos oficiales de la OCDE (2019l).

---

<sup>20</sup> La búsqueda en la página de la OCDE se puede hacer solamente en inglés y francés, por lo cual, se utilizaron diferentes sinónimos de desigualdad para optimizar el resultado. Con la palabra “disparity” se encuentra el instrumento jurídico 0448 de 2019. Con la palabra “inequality” se hallaron los instrumentos jurídicos 0448, 0449, 0450 y 5019 de 2019, 0439 de 2018, 0425 de 2016, 0410 de 2015, 5017 de 2005 y 0320 de 2004. Con las palabras “inequity” y “mismatch” no se encuentran resultados.

Una posible limitación de esta investigación es que su alcance no logra dar cuenta de la relación directa entre las recomendaciones de la OCDE y la desigualdad. Esto se fundamenta en una paradoja: los resultados positivos se atribuyen a la relación directa entre las orientaciones OCDE y el trabajo del gobierno, mientras los resultados negativos se imputan a externalidades. Por ejemplo, el ministro Cárdenas señaló que “la economía colombiana es dinámica y llena de potencial y oportunidades. El progreso social ha sido impresionante. Todo ello ha sido el resultado de políticas públicas responsables enmarcadas en los principios que rigen la OCDE” (Ministerio de Hacienda 2018, 14). Además, el presidente Santos señaló que, en sintonía con las recomendaciones de la OCDE, su gobierno impulsó “medidas fiscales y tributarias para garantizar los recursos necesarios para impulsar el desarrollo económico y social del país (...) para asegurar los recursos que permitieran garantizar mejores condiciones de vida para los colombianos más desfavorecidos” (DNP 2018, 22).

Por el contrario, ante hallazgos que demuestran efectos negativos, en tributación, educación y desigualdad, las primeras críticas serán que no existe tal causalidad directa. En particular, se podrá argüir que existen otros factores domésticos y que no se puede atribuir sólo a la OCDE. Ante tal paradoja, el argumento del presente estudio es que futuras investigaciones de RRII y EPI deben abordar como las políticas orientadas por OI e incorporadas por los Estados, pueden contener elementos que aporten a la desigualdad. Es decir, no existe una conclusión tautológica de que Colombia mantiene su alto índice de desigualdad por entrar a este “club”. Se trata de incentivar un debate al interior de la academia y de la administración pública para incluir en los análisis de desigualdad el papel que desempeñan las OI, no sólo señalando factores domésticos, máxime en el actual proceso de globalización. La OCDE (2002, 3; 2015c, 4), señala que las bases del modelo económico de Colombia se adaptaron plenamente al Consenso de Washington desde 1990, pero sí existen resultados negativos es por factores domésticos. En consecuencia, las diferentes consecuencias que se ven a lo largo del estudio, en materia educativa y tributaria, están claramente influidas y se correlacionan por este contexto, con un relevante papel desempeñado por las OI en este proceso (OCDE 2002, 4-5). En síntesis, todos los desempeños en materia educativa, tributaria y en desigualdad tuvieron una clara correlación, mas no una causalidad lineal, con las condicionalidades de la OCDE.

La OCDE realizó 12 informes sobre Colombia en materia educativa, lo que influyó en 13 leyes que aplicaban dichas condicionalidades. En el tema tributario fueron 14 los informes y 9 las leyes influenciadas. De este universo de reformas, se aplicaron 3 numerales del Consenso

de Washington en educación (disciplina fiscal, privatización, y reorientación del gasto público) y 6 en tributación (apertura a la IED, liberalización financiera, reforma tributaria, desregulación, disciplina fiscal y reorientación del gasto). Además, de las 13 leyes educativas, siete aplicaron 3 numerales del post-Consenso de Washington, mientras en tributación 5 leyes aplicaron estos mismos numerales (redes de seguridad social, reducción de la pobreza e instituciones reguladoras). Los resultados, positivos y negativos no son atribuibles, de manera lineal, a la OCDE. No obstante, ante este abanico de políticas públicas, esta OI y el gobierno no pueden evadir la responsabilidad de que muchas de las reformas que se hicieron fueron atendiendo a las exigencias de la OCDE para otorgar la membresía a Colombia.

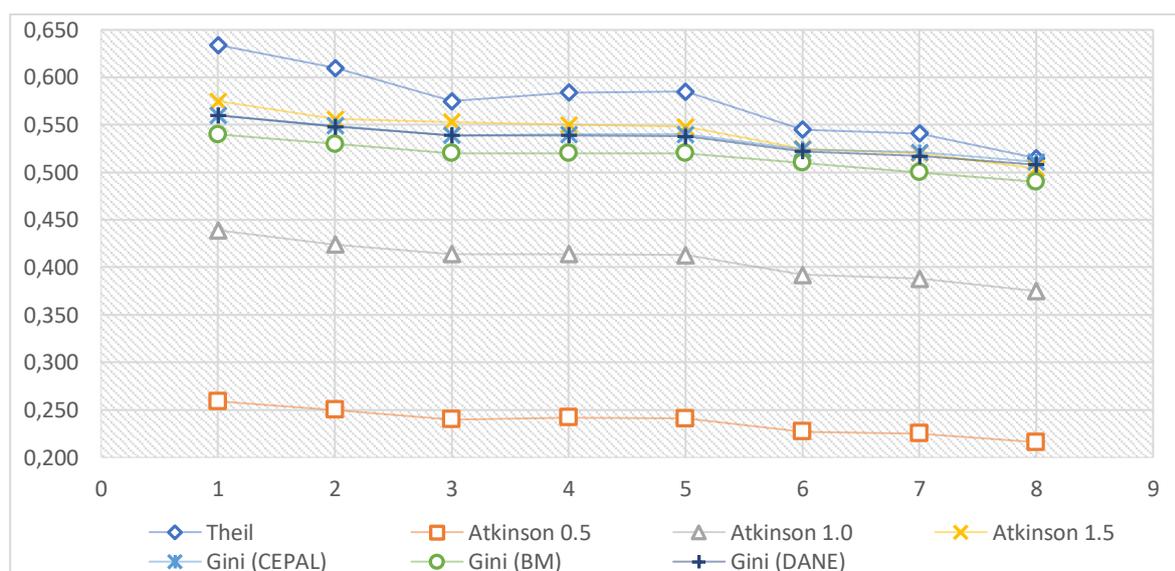
Un estudio previo sobre la adhesión de Colombia a la OCDE señaló que las políticas debían pasar por profundas discusiones domésticas, “de lo contrario, aplicar las recomendaciones de manera irrestricta, sin poner a dialogar las medidas con las condiciones institucionales y el contexto interno, puede incluso llevar al riesgo de profundizar aún más las brechas existentes” (Gehring y Cuervo 2015, 677). Esta premisa es muy importante y válida, no obstante, comete el error de la literatura previa de dar por sentado que las recomendaciones de la OCDE son “buenas” y el gobierno “malo”. Un hallazgo relevante del presente estudio podría sugerir que las recomendaciones de la OCDE tienen la “desigualdad integrada”, al ser un dispositivo que reproduce el orden mundial y sus asimetrías. La amplia recopilación de datos permite concluir que sí hay consecuencias en materia de desigualdad, como lo muestra el capítulo 4. En temas de educación el problema central se ubica en que al aplicar la disciplina fiscal se ha reducido la inversión estatal en educación, sobre todo terciaria. Esto obliga a las familias de escasos recursos a endeudarse o retirar a sus hijos de las instituciones de educación, trayendo como consecuencia asimetrías futuras de ingresos. En materia tributaria, el problema central se ubica en que se han aplicado, en la práctica, Planes de Ajuste Estructural. Se reducen impuestos a grandes capitales nacionales e internacionales, aumentando impuestos indirectos y aplicando una política fiscal regresiva cuya redistribución después de tributos es nula.

El conjunto de hallazgos sugiere un tema importante: la equidad económica está teniendo un freno político. Es decir, las decisiones del Estado, en conjunción con actores internacionales, está poniendo freno a la posibilidad de aplicar políticas equitativas. Como se señaló antes, la educación es un fuerte motor para la convergencia (Piketty 2014, 24), al igual que la política fiscal, cuya correcta aplicación aporta en la redistribución de la riqueza (CEPAL 2014; OCDE 2009; González 1996). Las condicionalidades de la OCDE contienen “desigualdad integrada”

(Tablas 2.5 y 2.6), mientras, la aplicación exegética del gobierno llevó a profundizar ciertas brechas (Tablas 4.2 y 4.3). Esta combinación de resultados proporciona apoyo a la premisa de que la desigualdad se está reduciendo de manera inefectiva.

La desigualdad en Colombia es un problema histórico que no se ha podido resolver. El Índice Gini era de 0.453 en 1938, durante todo el siglo XX su único comportamiento fue de aumento ubicándose en 0,53 en 1978 y 0.56 en el 2000 (Ramírez y Rodríguez 2002, 84). Un estudio sistemático sobre la desigualdad en Colombia ha sido aportado por Libardo Sarmiento (2014), quien señala que el Gini inició el siglo XX en 0,53 tuvo un pico en 2004 de 0,58 y se mantuvo alto en 2012 con 0,54<sup>21</sup>. Teniendo en cuenta que esta no es la única medición útil para establecer la desigualdad, la Tabla 5.2, genera un diálogo entre diferentes indicadores, a saber: el de Theil, tres modalidades del de Atkinson y tres ejemplos de Gini.

**Tabla 5.2. Mediciones de desigualdad en Colombia 2010-2018**



Fuente: elaboración del autor con base en datos de BM (2019l), CEPAL (2019) y DANE (2019a)

Ante esta evidencia, es preciso señalar dos elementos, a saber: (i) que todos muestran una reducción de la desigualdad hasta el 2017, año de los últimos datos existentes. El descenso más sostenido lo da la medición del Gini hecha por el BM (2019k), seguida por la CEPAL (2019), que es casi calcada por el gobierno de Colombia (DANE 2019a). Al incorporar las

<sup>21</sup> Además, presenta un dato relevante adicional, para profundizar el tema: entre 1988 y 2013 el 10% más rico ha concentrado el 44,3 del ingreso nacional, mientras el 40% más pobre accedió en promedio al 10,6%. Este autor presenta una novedosa y fundamental explicación sobre la desigualdad en Colombia. Empero, corrobora una parte del argumento de la presente investigación, en tanto, no tiene en cuenta factores internacionales en su medición, especialmente, la relevancia de las OI en la definición de políticas públicas.

mediciones de Theil y Atkinson, que incorporan factores adicionales como la distribución de la renta y la subdivisión en sectores económicos, la reducción es mucho más moderada (CEPAL 2019a); (ii) que el único dato oficial que se conoce sobre desigualdad en Colombia es el presentado por el gobierno: después de 7 años de reducción sostenida, el Gini vuelve a aumentar a los índices de 2016, llegando a 0,517 en 2018 (DANE 2019, 26).

No se puede negar que la desigualdad, medida de manera absoluta, se ha reducido: todos los indicadores lo demuestran. Pero, no se puede obviar que en 2018 ha vuelto a aumentar. Este tema se complejiza al comparar este desempeño con otros países, pues se evidencia claramente la hipótesis de que en Colombia existen “frenos” que impiden avanzar de manera real para resolver la desigualdad. En comparación con Latinoamérica, Colombia era el cuarto país más desigual en el 2002, llegó a ser el No.1 en 2014 y en 2017 es el segundo, por detrás de Guatemala (CEPAL 2019c, 18; 2018, 44). Con respecto al mundo entero la situación es similar. Según el BM (2019I), única OI que tiene datos acumulados mundiales, Colombia era el sexto país más desigual del mundo en 2002 y en 2017, pasó a ser el cuarto<sup>22</sup>.

La mayoría de publicaciones ubican la desigualdad como un problema serio de la sociedad colombiana: la academia (Serrano 2018; Sánchez 2017; Sarmiento 2014), la prensa (Espectador 2019; Tiempo 2019), la sociedad civil (RJT 2017; CELU 2017) y, hasta el bloque hegemónico, compuesto por las OI (CEPAL 2018, 44-47; BBC, 2018), el capital financiero (ANIF 2019), el industrial (CGN 2018) y el gobierno (DNP 2018a; OCDE 2015d, 3; Acosta 2013). Futuras investigaciones deben profundizar esta cuestión, toda vez que la evidencia sugiere que la desigualdad en Colombia, en el lapso de estudio, tiene períodos de 2 años de reducción y 2 años de sostenimiento, uno tras otro. Empero, esta dinámica se ha roto y ha vuelto a aumentar la desigualdad en el país, el presente estudio no sugiere que sea en sentido alguno responsabilidad exclusiva de la OCDE. Empero, invita a que futuras investigaciones de EPI incorporen en sus análisis los factores globales, no sólo domésticos, que pueden incidir en la desigualdad. Especialmente, las condicionalidades de política pública impuestas por la OCDE para otorgar membresías a diferentes países.

---

<sup>22</sup> El carácter de las publicaciones realizadas por el BM y la OCDE, en esta materia, es incompleto y parcial. Los estudios publicados hasta el presente no han tenido en cuenta esta comparación global sobre desigualdad. En consecuencia, dado el acotado tamaño muestral se debe ser cauto al hacer interpretaciones. Además, se recomienda que estudios futuros aborden de manera profunda el presente tema.

## Anexos

### Anexo 1. Codificación de entrevistas<sup>23</sup>

| Sector               | Forma de contacto | Código | Nombre          | Profesión o cargo   | Lugar y fecha de contacto  |
|----------------------|-------------------|--------|-----------------|---|--|
| Academia             | Entrevista        | 01     | Daniel Libreros | Docente e investigador titular, en RRII, Universidad Nacional   | Bogotá, Universidad Nacional. Realizada el 14 de diciembre de 2018.            |
| Academia             | Entrevista        | 02     | Cesar Giraldo   | Docente e investigador titular, en EPI, Universidad Nacional  | Bogotá, Universidad Nacional. Realizada el 18 de diciembre de 2018.            |
| ONG y sociedad civil | Entrevista        | 03     | Mario Valencia  | Vocero de la Red Justicia Tributaria. Investigador experto en relación Colombia - OI  | Bogotá, entrevista en su oficina personal. Realizada el 15 de enero de 2019.   |
| ONG y sociedad civil | Entrevista        | 04     | Diana Mora      | Coordinadora de comunicaciones CEDETRABAJO. Publicó su tesis sobre la relación de Colombia con la OCDE (Mora 2015).   | Bogotá, entrevista en su oficina personal. Realizada el 15 de febrero de 2019. |
| Gobierno de Colombia | Entrevista        | 05     | Nicolás Palau   | Director de Inversión Extranjera, Servicios y Propiedad Intelectual, del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo de Colombia. Responsable del Comité de Comercio del gobierno ante la OCDE. | Bogotá, entrevista en su oficina personal. Realizada el 20 de marzo de 2019.   |
| Gobierno de Colombia | Entrevista        | 06     | Juan Vallejo    | Oficina de Asuntos Legales Internacionales del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo de Colombia y ex funcionario de la OCDE.   | Bogotá, entrevista en su oficina personal. Realizada el 18 de abril de 2019.   |
| Academia             | Entrevista        | 07     | Adolfo Duarte   | Docente e investigador titular, en paradigmas científicos, Universidad Santo Tomás.   | Bogotá, entrevista en su oficina personal. Realizada el 20 de mayo de 2019.    |

<sup>23</sup> Transcripciones de entrevistas disponibles a solicitud.

Anexo 2. Matriz de recomendaciones de la OCDE sobre Colombia en los sectores educativo y tributario entre 2002 y 2018

|                         | <b>Tema</b>        | <b>Documento</b>  | <b>Fecha</b>       | <b>Vínculo</b>                                     |
|-------------------------|--------------------|---|--------------------|--|
| <b>Sector educativo</b> | Sistema educativo  | OECD Reviews of School Resources. Colombia                            | Noviembre de 2018  | <a href="http://bit.ly/2ERCS2k">bit.ly/2ERCS2k</a> |
|                         | Sistema educativo  | Education at a glance 2018  | Septiembre de 2018 | <a href="http://bit.ly/2tSqokI">bit.ly/2tSqokI</a> |
|                         | Sistema educativo  | Public spending in education and students performance in Colombia     | Febrero de 2018    | <a href="http://bit.ly/2HhB4Bq">bit.ly/2HhB4Bq</a> |
|                         | Sistema educativo  | Education at a glance 2017  | Septiembre de 2017 | <a href="http://bit.ly/2IXqhx2">bit.ly/2IXqhx2</a> |
|                         | Sistema educativo  | Education at a glance 2016  | Septiembre de 2016 | <a href="http://bit.ly/2Tvc7ZO">bit.ly/2Tvc7ZO</a> |
|                         | Sistema educativo  | La educación en Colombia  | Abril de 2016      | <a href="http://bit.ly/2xXF2Xw">bit.ly/2xXF2Xw</a> |
|                         | Sistema educativo  | Education at a glance 2015  | Septiembre de 2015 | <a href="http://bit.ly/2UqOwGV">bit.ly/2UqOwGV</a> |
|                         | Sistema educativo  | Colombia: tendencias recientes en educación                           | Diciembre de 2014  | <a href="http://bit.ly/2TAGVYY">bit.ly/2TAGVYY</a> |
|                         | CTI                | Perspectivas de la OCDE sobre CTI 2014                                | Noviembre de 2014  | <a href="http://bit.ly/2ITD7hu">bit.ly/2ITD7hu</a> |
|                         | CTI                | OECD Reviews of Innovation Policy: Colombia 2014                      | Julio de 2014      | <a href="http://bit.ly/2HIAT8k">bit.ly/2HIAT8k</a> |
|                         | Educación superior | La educación superior en Colombia 2012                                | Enero de 2013      | <a href="http://bit.ly/2ETeygp">bit.ly/2ETeygp</a> |
|                         | Sistema educativo  | La educación en Antioquia   | Julio de 2012      | <a href="http://bit.ly/2tXtK6e">bit.ly/2tXtK6e</a> |
| <b>Sector económico</b> | Impuestos          | Peer review reports - Colombia  | Mayo de 2018       | <a href="http://bit.ly/2XKBAaw">bit.ly/2XKBAaw</a> |
|                         | Economía           | Estudios económicos de la OCDE - Colombia                             | Mayo de 2017       | <a href="http://bit.ly/2m5PSdn">bit.ly/2m5PSdn</a> |
|                         | Impuestos          | Taxing waves In Latin American – Colombia                             | Septiembre de 2016 | <a href="http://bit.ly/2NKIZtl">bit.ly/2NKIZtl</a> |
|                         | Impuestos          | Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax (I)  | Octubre de 2015    | <a href="http://bit.ly/2IX0tmm">bit.ly/2IX0tmm</a> |
|                         | Impuestos          | Colombia: firma digital y campaña de la renta en línea                | Julio de 2015      | <a href="http://bit.ly/2NITMTC">bit.ly/2NITMTC</a> |
|                         | Economía           | Estudios Económicos de la OCDE – Colombia.                            | Enero de 2015      | <a href="http://bit.ly/2qss57F">bit.ly/2qss57F</a> |
|                         | Economía           | Políticas prioritarias para un desarrollo inclusivo                   | Enero de 2015      | <a href="http://bit.ly/2LpzcZr">bit.ly/2LpzcZr</a> |
|                         | Impuestos          | Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax (II) | Abril de 2014      | <a href="http://bit.ly/2H2QEGB">bit.ly/2H2QEGB</a> |
|                         | Impuestos          | Income inequality and poverty in Colombia.                            | Marzo de 2013      | <a href="http://bit.ly/2THaRTC">bit.ly/2THaRTC</a> |
|                         | Impuestos          | OECD Investment Policy Reviews: Colombia 2012                         | Abril de 2012      | <a href="http://bit.ly/2VCWVar">bit.ly/2VCWVar</a> |

|           |   |                    |                |
|-----------|---|--------------------|----------------|
| Impuestos | How Middle-Class Is Latin America?                                  | Diciembre de 2010  | bit.ly/2C6GjAB |
| Impuestos | Globalisation and poverty changes in Colombia                       | Noviembre de 2003  | bit.ly/2EIVewh |
| Impuestos | Contexto económico-político de transición hacia economía de mercado | Agosto de 2002     | bit.ly/2SQPB98 |
| Impuestos | The economics and politics of transition to an Open Market Economy  | Septiembre de 2001 | bit.ly/2XG02jN |

Fuente: propia por autor a través de Tematización de recomendaciones de la OCDE en su página web. Los criterios de selección son: (i) educación+ciencia y tecnología, y (ii) impuestos+finanzas e inversiones. Disponible en: [bit.ly/2VBwjGI](http://bit.ly/2VBwjGI).

### Anexo 3. Análisis detallado de las recomendaciones de la OCDE en educación en Colombia entre 2010 y 2018

| Documento   | Neoliberalismo ortodoxo   | Difracción neoliberal  | Desigualdad enraizada  |
|---|---|--|--|
| OECD<br>Reviews of<br>School<br>Resources.<br>Colombia.<br>(OCDE<br>2018a). | <p>I. <u>Disciplina fiscal</u>: priorizar recursos en educación primaria, en detrimento de recursos para la terciaria. Aunque, contemplando el cierre de escuelas irrelevantes (29-30)<sup>24</sup>. La ampliación de capacidades no implica necesariamente el aumento de costos e inversiones (30-31).</p> <p>II. <u>Reorientación del gasto público</u>: extender la venta de servicios como en universidades a escuelas: “la gestión directa de recursos financieros por parte de las escuelas ... acciones para mejorar gestión y calidad” (130-136).</p> | <p>I. <u>Redes de seguridad social</u>: cierre de brechas en cobertura y calidad; diferencias urbano-rurales, señalando la carencia de recursos económicos (28).</p> <p>II. <u>Reducción de la pobreza</u>: aumento de recursos para educación primaria pública, con énfasis en igualdad para niñez vulnerable. Apoyo con alimentos y transporte. Implementación de jornada única, con énfasis en lo rural, mejorando procesos pedagógicos (130-139). Garantizar el seguimiento a la deserción, para impedirla.</p> <p>III. <u>Crear instituciones</u>: fomento de educación intercultural, como proceso</p> | <p>I. <u>Financiación</u>: ampliación de cobertura y calidad sin aumento de recursos: “un escenario fiscal restrictivo”.</p> <p>II. <u>Ingresos</u>: con una “mayor demanda de financiación del tercer nivel”, buscar formas privadas alternativas de recursos. Se omiten contenidos de Jornada Única, que en la práctica aportan a desigualdad futura en ingresos y acceso a la universidad (28-29). Además, se amplían indicadores sin aumento en recursos (130-136).</p> <p>III. <u>Acceso</u>: Las APP o Colegios en Concesión, han generado dinámicas de segregación. Para ingreso y permanencia de estudiantes ha generado prácticas perversas como el “cream skinning” (Termes et al 2015, 6). Sumado a la idea de autofinanciación de escuelas, que ha quebrado las Universidades, aumenta esfuerzos económicos de familias de</p> |

<sup>24</sup> En adelante, en la columna Documento se especifica el texto de análisis; en las siguientes columnas se señala la página entre paréntesis para no redundar en la citación del mismo documento varias veces.

|   |   |  |   |
|---|---|--|---|
|   | <p>III. <u>Reforma tributaria</u>: posibilidad de recursos a educación depende del aumento de impuestos regresivos (28-29).</p> <p>IV. <u>Privatización</u>: redes de Escuelas en Alianza Público-Privada (APP), entregando recursos fiscales para gestión particular (198-209).</p> <p>V. <u>Estandarización</u>: marco único de formación (pertinencia), controlando docentes con evaluación de su cátedra y tiempo libre (32-34).</p>  | <p>para inclusión de indígenas y poblaciones con necesidades especiales (30-31).</p> <p>IV. <u>Redes de seguridad social</u>: la financiación debe garantizar recursos para maestros, fondo compensatorio, canasta educativa y recursos directos para las Escuelas (130-136).</p>  | <p>clase media y baja. Extenderlo a escuelas es fomentar la desigualdad.</p> <p>IV. <u>Ingresos</u>: plantea cambio de planta docente, pero repensando “los tipos de contratación” estable con los que cuentan maestros con mayor experiencia. Es decir, fomentar la desregulación (32-34).</p> <p>V. <u>El modelo aplicado produce desigualdad</u>: se reconoce que el neoliberalismo ha permitido segregación e inequidad en el acceso a educación de calidad, pero, se fomenta el mismo modelo (198-209).</p>  |
| <p>Education at a glance 2018 (OCDE 2018b).</p> | <p>I. <u>Disciplina fiscal</u>: la baja inversión en educación está sujeta a límites fiscales, en particular a la “Regla Fiscal” (1). Esto ha fomentado la desigualdad en el acceso a educación, sobre todo terciaria (2).</p> <p>II. <u>Privatización y Reorientación del gasto público</u>: reducir recursos en educación también influye en los salarios. Hay poca ampliación de personal y aumento de funciones para docentes. Por lo cual, los docentes trabajan 1100 horas en promedio, mientras en la OCDE la cifra llega a 800 horas (3); “Colombia ocupa el segundo lugar en cuanto a la proporción de alumnos por docente en el primer ciclo de enseñanza secundaria (26) [...] muy por encima de la media de la OCDE (13). Sin</p> | <p>I. <u>Redes de seguridad social</u>: se reconoce la debilidad del país en múltiples materias y se instan soluciones. Los problemas son: asimetría en la remuneración entre hombres y mujeres; baja inversión per cápita en educación; falta de universalidad en los niños de 5 a 14 años, la tasa es de 86% contra 98% en OCDE (1); baja población con educación terciaria, 22% con respecto al 38% de OCDE (2); baja financiación pública de instituciones, un 36% contra un 67% de la OCDE (3); además, “los hogares aportan la mayor parte de los fondos a nivel terciario (64%) [...] muy por encima de la media de la OCDE, que es del 21%” (3).</p> | <p>I. <u>El modelo aplicado produce desigualdad</u>: lo clave de este primer diagnóstico es que los resultados en desigualdad educativa y los atrasos en torno a cobertura tienen que ver con la aplicación taxativa de las premisas del neoliberalismo ortodoxo en materia educativa.</p> <p>II. <u>Económica</u>: no sólo deben aportar recursos vía impositiva, sino que además deben asumir de su peculio el pago de la educación. Es decir, un doble cobro que deben asumir las familias para estudiar.</p> <p>III. <u>Ingresos</u>: lo importante de este apartado es que a pesar de que el modelo de sobrecarga laboral vía Jornada Única y las asimetrías público-privadas vía APP demuestran que fortalecen la desigualdad; en el documento OECD Reviews (OCDE 2018a), se evidencia como la OCDE sustenta su modelo educativo en estos dos mecanismos.</p> |

|   |   |  |   |
|---|---|--|---|
|   | embargo, este valor es significativamente mayor en las instituciones públicas (28) que en las privadas (20)”.   |  |   |
| Public spending in education and students performance in Colombia (OCDE 2018c). | <u>Privatización:</u> se señala como las escuelas privadas de alto costo garantizan buenos resultados académicos, promoviendo la creación y sostenimiento de este tipo de entidades (21).   | <u>Redes de seguridad social:</u> la conclusión es que “los resultados muestran que, en Colombia, el gasto público por alumno y las calificaciones de los maestros están positivamente relacionados con mejores resultados de aprendizaje” (3). Además, se resalta como el gasto público puede aportar a disminuir las asimetrías socioeconómicas entre estudiantes. | <u>De línea de base:</u> La OCDE parte de reconocer que las asimetrías en ingresos, departamentos, escolaridad familiar y género alimentan las diferencias en la calidad educativa. Sin embargo, sus recomendaciones se basan en la financiación a municipios por resultados y rendimientos eficaces. Es decir, recomienda aumentar recursos, pero la asignación asimétrica no debe modificarse (7).  |
| Education at a glance 2017 (OCDE 2017c).  | <u>Privatización:</u> se mantiene la tendencia a fortalecer la educación superior privada: un 49% de la matrícula en Colombia (3).  | <u>Crear instituciones:</u> baja cobertura en: profesionales en salud y bienestar, solo 7% (2); en adultos con títulos de tercer nivel, solo 22% (3); de acceso a licenciaturas, apenas un 57% (3) y, de acceso a maestrías, apenas un 7% (3).   | <u>Acceso:</u> se corrobora que el modelo educativo en Colombia mantiene una tendencia a la privatización, aumentando la segregación social. Existe una matrícula privada del 49% contra un 32% promedio de la OCDE (3).  |
| Education at a glance 2016 (OCDE 2016).   | <u>I. Privatización:</u> se reconoce que el 23% de los recursos educativos proviene de fuentes privada, muy por encima del promedio de 9% de la OCDE. En educación superior es del 49%, mientras en la OCDE del 30% (2)<br><u>II. Disciplina fiscal:</u> el gasto acumulado en 2013 per cápita por estudiante es 27.504 USD, mientras en la OCDE es 5 veces más alto (3). A pesar de reconocer esta asimetría las recomendaciones posteriores | <u>Crear instituciones:</u> persisten asimetrías salariales post-educativas en mujeres y hombres: una mujer gana 20% menos con educación secundaria y un 25% con terciaria, con respecto a los hombres (2). Además, entre más nivel académico menos mujeres son maestras: en la universidad apenas alcanzan un 36% (2).  | <u>I. Acceso:</u> la OCDE reconoce que hay una desigualdad muy marcada producto de la financiación que deben hacer las familias de la educación terciaria. Es decir, que sólo las familias con recursos suficientes pueden acceder a educación para sus hijos. Sin embargo, la OCDE ve como “un enorme progreso” la masificación de créditos, que aumentó entre 2005 y 2015 en un 202%. Se instan al aumento de recursos públicos (OCDE 2018c, 3), pero al mismo tiempo se promociona la focalización y el endeudamiento de las familias. |

|                                       |   |   |  |
|---------------------------------------|---|---|--|
|                                       | llaman a mantener la disciplina fiscal (OCDE 2018a, 29-31), afectando la posibilidad de superar esta asimetría.   |   |  |
| La educación en Colombia (OCDE 2016a) | <p><u>I. Reforma tributaria:</u> posibilidad de recursos a educación depende del aumento de impuestos regresivos (62).</p> <p><u>II. Reorientación del gasto público:</u> los aportes a educación deben ser focalizados a través de “Familias en acción” (127-128).</p> <p><u>III. Privatización:</u> se insta a buscar recursos económicos del sector privado (129). Esto tiene consecuencias sobre la solicitud de la OCDE de construir currículos únicos y formación por competencias desde la primera infancia (127).</p> <p><u>V. Estandarización:</u> marco único de formación con control evaluativo, con enfoque punitivo, como lo propuesto en 2018 (204; 206; 259).</p> <p><u>I. Disciplina fiscal:</u> la ampliación de capacidades no implica necesariamente el aumento de costos e inversiones (260). Aquí no se ideó el cierre de escuelas irrelevantes (261), pero en 2018 sí. Se profundiza el neoliberalismo, al recomendar asignar presupuesto de entidades públicas, como el Sena, a entidades privadas (327).</p> | <p><u>I. Redes de seguridad social:</u> garantizar y priorizar el ingreso a transición, a la edad adecuada, con mayor financiación (126; 128; 207-208). Generar acompañamiento permanente a la formación complementaria en los hogares (127). Además, garantizar información permanente sobre los procesos pedagógicos en todos los territorios (130).</p> <p><u>II. Reducción de la pobreza:</u> se parte de reconocer que la calidad de la educación es muy desigual, teniendo consecuencias negativas “en la vida, en el trabajo y en la continuación de sus estudios”.</p> <p><u>III. Crear instituciones:</u> articular más escuelas, universidades y empresas (260). Mejorar los procesos de evaluación de las IES para optimizar recursos (325).</p> | <p><u>I. De línea de base:</u> se pide el aumento de descentralización, pero se exhorta a mantener la actual asignación asimétrica de recursos (62). Esto, a través de los indicadores de gestión que cumplen sólo las mejores instituciones, en línea con la recomendación del BM (327), perpetuando asimetrías en repartición de recursos</p> <p><u>II. Económica:</u> no se descarta una mayor financiación educativa a través de aportes de las familias (127; 262).</p> <p><u>III. Las contradicciones de la OCDE:</u> se explicita que se deben garantizar “recursos adecuados” para una estrategia nacional de educación, pero se insiste en diferentes documentos atenerse a la “disciplina fiscal”. La única salida es el aumento privado (crédito, gremios, familias) de recursos (327). Además, se insta a eliminar la “segregación escolar”, pero al mismo tiempo se llama mantener la focalización (207; 260).</p> <p><u>IV. Ingresos:</u> se amplía la idea de Mesas Técnicas del Sena a todos los niveles (325; 327); esto permite construir currículos instrumentales, que reduce la polivalencia laboral, empujando los salarios hacia abajo (259). La propia OCDE reconoce la falta de calidad en programas técnicos (326).</p> <p><u>V. Acceso y financiación:</u> sistemáticamente la OCDE llama a cambiar elementos de la política educativa. Pero sus recomendaciones se centran en el mismo modelo aplicado antes: prestamos-beca o créditos (327) y recursos propios de las universidades (324-325).</p> |

|   |   |   |   |
|---|---|---|---|
| <p>Education at a glance 2015 (OCDE 2015).</p>                  | <p><u>I. Disciplina fiscal:</u> aquí hay un tema clave: durante el año 2015 la inversión en educación en Colombia llegaba al 6,8% del PIB (3) y en 2018 llegó a 6,2% (OCDE 2018b, 1). Atendiendo a las orientaciones de OCDE, BM y FMI, Colombia ha mantenido la “Regla Fiscal” impidiendo el aumento necesario de inversión educativa.</p> | <p><u>I. Crear instituciones:</u> persisten asimetrías en el acceso a empleo para personas con educación secundaria superior: las mujeres se emplearon en un 55% y los hombres en un 90% (2).<br/> <u>II. Reducción de la pobreza:</u> entre los 15 y 19 años la matrícula llegó al 57%, mientras en la OCDE a 84% (2).<br/> <u>III. Redes de seguridad social:</u> desincentivar el uso de la repetición de años y enfocar el aprendizaje para no permitir rezagos de los estudiantes (205).</p> | <p><u>V. Acceso y financiación:</u> el primer “Education at a Glance” que realiza la OCDE sobre la educación en Colombia es este documento de 2015. Aquí, en materia de financiación, se señalan dos problemas relevantes: que el gasto por estudiante es bajo y que la mayoría de los ingresos proviene de recursos privados (3). Lo paradójico es que, en conjunto, sus recomendaciones apuntan a profundizar estos 2 factores: la disciplina fiscal como baja inversión y el endeudamiento como política de financiación.</p>                                |
| <p>Colombia: tendencias recientes en educación (OCDE 2014).</p> | <p><u>I. Privatización:</u> se reconoce que representa el 34,9% del gasto en educación, más que el doble del promedio OCDE (1).</p>   | <p><u>I. Redes de seguridad social:</u> se identifican 13 indicadores claves en educación en torno a gasto, desempeño PISA, matrícula y supervivencia académica. En todos los indicadores Colombia está por debajo de la OCDE y se insta a mejorar (1).</p>   | <p><u>I. El modelo aplicado produce desigualdad:</u> la reforma a la ley 30 en 2011 fue una de las reformas más regresivas para la educación superior. Su eje fue la idea de la “universidad con ánimo de lucro”, pensando en instituciones funcionales y productoras de mercancías cognitivas (Rivera 2013, 52). Esta reforma generó un amplio debate social que terminó con su retiro del Congreso debido a la movilización social. Para la OCDE se trató de una reforma para “asegurar mayor equidad con mejores incentivos” de recursos públicos (181).</p> |
| <p>Perspectivas de la OCDE sobre CTI 2014 (OCDE 2014a).</p>     | <p><u>Estandarización:</u> se concibe la producción de conocimiento como un proceso de mercancía cognitiva (Rivera 2013, 52), comprendido como negocio (1).</p>   | <p><u>I. Crear instituciones:</u> innovación para retos sociales, como la inclusión (1). Aumentar los recursos de inversión sobre la investigación (3).</p>   | <p><u>I. Ingresos:</u> se exalta una política de innovación que aporta recursos directos y exención de impuestos para empresas tecnológicas. Sin embargo, no hay criterios de equidad, por lo cual, se traslapa la distribución de recursos educativos que sugiere la OCDE al campo de la apropiación tecnológica: siete veces más recursos económicos para las instituciones más grandes, sosteniendo asimetrías (3).</p>  |

|  |  |  |   |
|--|--|--|---|
| <p>OECD<br/>Reviews of<br/>Innovation<br/>Policy:<br/>Colombia<br/>2014<br/>(2014b).</p> | <p><u>I. Privatización:</u> el centro del impulso a la innovación son las empresas, dejando rezagado el papel de las instituciones de producción de conocimiento (25). Más concretamente, incentivar la “financiación pública de actividades privadas” (26).<br/><u>II. Estandarización:</u> se propone la creación de un centro único de admisiones para el ingreso a educación superior, con criterios únicos. Con énfasis en ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas (30).</p>  | <p><u>I. Reducción de la pobreza:</u> la OCDE reconoce que existe una especialización en exportaciones, que no hay desarrollo de tecnología en la industria. Incentivar a las universidades en emprendimientos e innovaciones tecnológicas (27). Con un financiamiento a la investigación (33).<br/><u>II. Crear instituciones:</u> amplía el uso del internet a pequeñas empresas (28).</p>   | <p><u>I. Acceso y financiación:</u> el enfoque de financiación es los prestamos-beca y los créditos (30). Su relación con la desigualdad es un tema documentado en este análisis.<br/><u>II. Financiación:</u> la OCDE reconoce que hay falta de recursos en educación superior (44), pero su propuesta, es redistribuir los pocos recursos públicos entre la educación profesional y la técnica (30).<br/><u>III. Ingresos:</u> se insta a eliminar carreras de pregrado y aumentar la matrícula de técnica, pero sin tener en cuenta los problemas de calidad y salarios que tiene la técnica (30).</p>   |
| <p>La educación superior en Colombia (OCDE 2012).</p>                                    | <p><u>I. Estandarización:</u> condensa todos los tipos de estándar de la educación: (84). Incluir al Sena como entidad de educación superior (77-78; 334), recortar currículos (346), el “Grado 12” (337) aporta a estandarizar por abajo currículos de formación TyT.<br/><u>II. Privatización:</u> se orienta que la “única” manera de aumentar los recursos de inversión sobre educación superior “sería recurrir a proveedores privados” (73).<br/><u>III. Focalización:</u> se le da un papel central al ICETEX en la financiación (335), pues se pide “aumentar sus recursos” (337).</p> | <p><u>I. Redes de seguridad social:</u> la visión de la educación debe optimizar la calidad en relación con “el aprendizaje, las tasas de graduación y las perspectivas laborales” (73).<br/><u>II. Reducción de la pobreza:</u> lograr el 50% de cobertura bruta; mejores condiciones de acceso, permanencia y graduación de educación de calidad a todos los jóvenes (334). Además, “aumentar la inversión en la educación de posgrado, investigación y el desarrollo”. Finalmente, orientación vocacional individual a los estudiantes.</p> | <p><u>I. El modelo aplicado produce desigualdad:</u> la reforma de 2011 no era un problema para la educación superior (84), y respalda ese modelo diciendo que era una reforma financiera útil (73), resaltando las universidades con ánimo de lucro (71-72).<br/><u>II. Ingresos:</u> se insta a mantener propuestas de la fallida reforma de 2011 en futuros cambios de la educación superior (72), por ejemplo, estandarizar por abajo generando trabajadores menos calificados con menores salarios (337).<br/><u>II. Acceso:</u> se insiste en que el modelo central de la educación debe ser el de APP (335). Se insta a NO aumentar la financiación pública, priorizando recursos privados (345). Además, se cierra el acceso a través de la incorporación del Sena al MEN (334), pues implica eliminar la posibilidad de educación a personas sin bachillerato.</p> |

Anexo 4. Recomendaciones de la OCDE incorporadas por Colombia en el PND 2014-2018.

| Comité  | # de Lineamientos OCDE en Hoja de Ruta | # de Temas incorporados en PND 2014-2018 | # de Artículos en Ley 200/2015 y 138/2015 |
|---|--|--|---|
| Membresía   | 1                                      | 2  | 1   |
| Inversión   | 10                                     | 3  | 9   |
| Cohecho sobre transacciones Comerciales Internacionales                           | 8                                      | 1  | 0   |
| Gobierno corporativo  | 5                                      | 1  | 0   |
| Mercados financieros  | 2                                      | 0  | 0   |
| Seguros y pensiones privadas  | 3                                      | 2  | 0   |
| Competencia   | 3                                      | 0  | 0   |
| Asuntos fiscales  | 8                                      | 5  | 0   |
| Política ambiental  | 10                                     | 89                                       | 9   |
| Sustancias químicas   | 7                                      | 1  | 0   |
| Gobernanza Pública  | 8                                      | 19                                       | 2   |
| Política Regulatoria  | 6                                      | 4  | 0   |
| Política Territorial  | 5                                      | 19                                       | 10  |
| Estadísticas  | 4                                      | 5  | 3   |
| Revisión Económica y de Desarrollo  | 3                                      | 1  | 0   |
| Política Educativa  | 5                                      | 0  | 0   |
| Empleo, trabajo y asuntos sociales  | 8                                      | 9  | 1   |
| Salud   | 5                                      | 3  | 1   |
| Comercio y grupo de trabajo sobre créditos de exportación y garantías crediticias | 5                                      | 2  | 0   |
| Agricultura   | 4                                      | 11                                       | 1   |
| Industria Pesquera  | 6                                      | 1  | 0   |
| Política Científica y Tecnológica   | 7                                      | 6  | 1   |
| Política de información, informática y de las comunicaciones                      | 5                                      | 4  | 2   |
| Política del Consumidor   | 7                                      | 0  | 0   |
| <b>total</b>  | <b>135</b>                             | <b>168</b>                               | <b>40</b>                                 |

Fuente: Mora (2015, 50).

Anexo 5. Cambios importantes en la legislación interna para cumplir con las condicionalidades de la OCDE

| Sector             | Comité OCDE                  | Legislación nacional | Detalle   |
|--------------------|------------------------------|----------------------|---|
| Pensiones          | Seguros y Pensiones Privadas | Decreto 1817         | Termino fijo de desempeño para Superintendentes (comercio, sociedades e industria). |
|                    |                              | Decreto 036          | Creación de rentas vitalicias que antes no ofrecían las aseguradoras.               |
| Gobernanza Pública | Gobernanza Pública           | CONPES 167           | Política de lucha contra la corrupción a través de acuerdos interinstitucionales.   |

|                         |   |  |  |
|-------------------------|---|--|--|
|                         |   | Decreto 979  | Plan decenal de Justicia. Que incluye el fortalecimiento del Sistema de Estadística de Justicia y los mecanismos alternativos de resolución de conflictos. |
| Gobierno Corporativo    | Gobierno Corporativo  | CONPES 3851  | (i) Nueva política de Propiedad de Empresas Estatales.<br>(ii) Creación de Dirección General y Comisión Intersectorial de empresas de la Nación.           |
|                         |   | Circular externa 028 de 2014 (Superintendencia Financiera) | Nuevo Código País para empresas que están en el mercado accionario.  |
| Pesca                   | Pesca   | Ley 1851 de 2017   | (i) Consolidar sistema de información del sector.<br>(ii) Garantizar sostenibilidad de los recursos.   |
| Política comercial      | Comercio  | Decreto 390 de 2016; Decreto 329 de 2018                   | Estatuto Aduanero  |
|                         |   | Ley 1819 de 2016.  | Reforma al régimen de producción y comercialización de licores.  |
| Corrupción              | Competencia y Grupo de Trabajo de Créditos a la Exportación | Ley 1778 de 2016.  | Adiciona al Estatuto Anti-Corrupción de 2011 las recomendaciones de las OCDE.  |
| Economía digital        | Política y Economía Digital                                 | Decreto 270 de 2017; Resolución 5292 de 2017               | Modificación a la Comisión de Regulación de Comunicaciones.  |
| Tributación             | Asuntos Fiscales  | Ley 1607 y decretos reglamentarios                         | Adhesión a la Convención Mutua en Materia Tributaria.  |
| Políticas de Regulación | Política regulatoria  | CONPES 3816 de 2015.                                       | Creación de la Política de mejora Normativa.   |
|                         |   | Decreto 1595 de 2015.                                      | Se tiene la obligación de presentar AIN con los proyectos de reglamentos técnicos.   |
| Política territorial    | Política de Desarrollo territorial                          | Ley 1942 de 2018; decretos 2190 de 2016 y 1690 de 2017     | Reforma a la ley de regalías.  |
| Tributación             | Grupo de trabajo sobre impuestos indirectos                 | Ley 1819   | Reforma tributaria estructural que busca garantizar desgravar la producción, perseguir la evasión y eliminar la discriminación a productores extranjeros.  |
| Estadística             | Estadística   | Ley 1743 de 2015.  | Se implementa el Sistema Estadístico Nacional, para el periodo 2017-2022.  |

|                 |                     |             |  |
|-----------------|---------------------|-------------|--|
| <b>IED</b>      | Comité de Inversión | No registra | Se decide que el DANE adelante la Encuesta Anual de Inversión Directa.   |
| <b>Ambiente</b> | Ambiente            | No registra | (i) Fortalecimiento de la institucionalidad.<br>(ii) Mejorar operatividad de la información de subsistemas ambientales.<br>(iii) Nuevos indicadores incorporados al DANE.<br>(iv) Rediseño del portal del Sistema de Información Ambiental para Colombia (SIAC), en el 2015. |

Fuente: propia por autor con base en los documentos y la entrevista otorgada por Mora (entrevista 04, febrero de 2019). Un balance sobre las reformas realizadas y pendientes es realizado por la Asociación Nacional de Instituciones Financieras (ANIF 2018).

Anexo 6. Apropriaciones del Presupuesto General de la Nación de Colombia entre 2010 y 2018, en miles de millones de pesos

| Concepto                        | 2010           | 2011           | 2012           | 2013           | 2014           | 2015           | 2016           | 2017           | 2018           |
|---------------------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| I. Funcionamiento               | 84.184         | 83.265         | 91.128         | 100.774        | 111.524        | 114.529        | 122.579        | 138.891        | 146.709        |
| II. Servicio de la deuda        | 39.891         | 35.187         | 36.411         | 44.541         | 40.952         | 46.977         | 46.706         | 50.007         | 47.930         |
| III. Inversión                  | 25.685         | 32.861         | 38.080         | 43.646         | 44.485         | 46.089         | 41.141         | 40.419         | 38.622         |
| <b>IV. TOTAL (I + II + III)</b> | <b>149.759</b> | <b>151.312</b> | <b>165.619</b> | <b>188.961</b> | <b>196.961</b> | <b>207.595</b> | <b>210.426</b> | <b>229.316</b> | <b>233.260</b> |
| I. Como porcentaje del PGN      | 56,2%          | 55,0%          | 55,0%          | 53,3%          | 56,6%          | 55,2%          | 58,3%          | 60,6%          | 62,9%          |
| II. Como porcentaje del PGN     | 26,6%          | 23,3%          | 22,0%          | 23,6%          | 20,8%          | 22,6%          | 22,2%          | 21,8%          | 20,5%          |
| III. Como porcentaje del PGN    | 17,2%          | 21,7%          | 23,0%          | 23,1%          | 22,6%          | 22,2%          | 19,6%          | 17,6%          | 16,6%          |

Fuente: propia por autor con datos obtenidos de la Dirección General del Presupuesto Público Nacional - Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal (Ministerio de Hacienda 2019a).

Anexo 7. Reservas frente a instrumentos tributarios de la OCDE por parte de Colombia mediante la ley 1950 de 2019

| Artículo | Comentario  |
|----------|---|
| 2        | Colombia no incluye las autoridades locales ni las subdivisiones. El capital sólo se grava una vez, el gobierno lo tiene en cuenta.   |
| 4        | Colombia intenta ubicar capitales foráneos de manera clara para cobrar impuestos.   |
| 5        | Parágrafo 2, Aplicación de impuesto verde: no sólo extracción, sino también exploración y explotación. Parágrafo 3, la OCDE sugiere que se puede considerar un capital establecido permanentemente a los 12 meses, Colombia se reserva diciendo que a los 6. Parágrafo 6, las reaseguradoras son las únicas que no les aplica el establecimiento permanente a través de un corredor o comisionista general. |
| 6        | Parágrafo 2, no se encierra la tributación sólo a bienes inmuebles, sino a otros bienes. Además, se generaliza el concepto de recursos naturales a todos sus tipos.   |

|    |  |
|----|--|
| 7  | En clave del artículo 4, se trata de ubicar los capitales foráneos para cobrar impuestos. Es una medida de control.  |
| 10 | Se define una tasa constante de tributación para dividendos, como mínimo del 10%. Se garantiza que no existe doble tributación por parte de las empresas, pero se reserva la posibilidad de impuestos para dividendos distribuidos de utilidades y a la transferencia de utilidades. |
| 12 | Colombia amplía la definición y el alcance de las regalías, con el objetivo de ampliar la base gravable a más sectores.  |
| 13 | En clave del artículo 7, se precisa de gravar las ganancias sobre la enajenación de acciones o derechos de compañías residentes en Colombia.   |
| 15 | Se reserva la posibilidad de controlar los ingresos derivados del trabajo ejercido mediante actividades marítimas y aéreas.  |
| 21 | Colombia se permite garantizar el derecho a gravar diversos tipos de rentas.   |
| 24 | Colombia se reserva el derecho a gravar impuestos a la transferencia de utilidades y a mantener la tributación sobre los impuestos señalados en la Convención.   |
|    | Colombia acepta dar información en todos los impuestos, según la convención sobre asistencia administrativa mutua en materia fiscal de la OCDE (2011b).  |

Fuente: propia por autor con base en la ley 1950 de 2019.

#### Anexo 8. Progresión simple sobre propuesta de salario mínimo regional

|          | SMML 2018  | SMML 2019  | Aumento   | GPF          | CBF (Dane)   | % sobre CBF |               |
|----------|------------|------------|-----------|--------------|--------------|-------------|---------------|
| Nacional | \$ 781.242 | \$ 828.116 | \$ 46.874 | \$ 1.792.085 | \$ 3.383.683 | 53,0%       |               |
| Año 1    |            |            |           |              |              |             |               |
| CIP      | \$ 828.116 | \$ 873.331 | \$ 45.215 | \$ 1.889.933 | \$ 3.568.432 | 53,0%       | <b>Brecha</b> |
| Región 1 | \$ 828.116 | \$ 873.331 | \$ 45.215 | \$ 1.889.933 | \$ 3.568.432 | 53,0%       | 0,0%          |
| Región 2 | \$ 828.116 | \$ 862.027 | \$ 33.911 | \$ 1.724.055 | \$ 3.568.432 | 48,3%       | 4,6%          |
| Región 3 | \$ 828.116 | \$ 850.724 | \$ 22.608 | \$ 1.701.447 | \$ 3.568.432 | 47,7%       | 5,3%          |
| Región 4 | \$ 828.116 | \$ 841.681 | \$ 13.565 | \$ 1.683.361 | \$ 3.568.432 | 47,2%       | 5,8%          |
| Año 2    |            |            |           |              |              |             |               |
| CIP      | \$ 873.331 | \$ 921.015 | \$ 47.684 | \$ 1.993.123 | \$ 3.763.268 | 53,0%       | <b>Brecha</b> |
| Región 1 | \$ 873.331 | \$ 921.015 | \$ 47.684 | \$ 1.993.123 | \$ 3.763.268 | 53,0%       | 0,0%          |
| Región 2 | \$ 862.027 | \$ 897.790 | \$ 35.763 | \$ 1.795.581 | \$ 3.763.268 | 47,7%       | 5,2%          |
| Región 3 | \$ 850.724 | \$ 874.566 | \$ 23.842 | \$ 1.749.131 | \$ 3.763.268 | 46,5%       | 6,5%          |
| Región 4 | \$ 841.681 | \$ 855.986 | \$ 14.305 | \$ 1.711.971 | \$ 3.763.268 | 45,5%       | 7,5%          |
| Año 3    |            |            |           |              |              |             |               |
| CIP      | \$ 921.015 | \$ 971.302 | \$ 50.287 | \$ 2.101.948 | \$ 3.968.743 | 53,0%       | <b>Brecha</b> |
| Región 1 | \$ 921.015 | \$ 971.302 | \$ 50.287 | \$ 2.101.948 | \$ 3.968.743 | 53,0%       | 0,0%          |
| Región 2 | \$ 897.790 | \$ 935.506 | \$ 37.716 | \$ 1.871.012 | \$ 3.968.743 | 47,1%       | 5,8%          |
| Región 3 | \$ 874.566 | \$ 899.709 | \$ 25.144 | \$ 1.799.418 | \$ 3.968.743 | 45,3%       | 7,6%          |
| Región 4 | \$ 855.986 | \$ 871.072 | \$ 15.086 | \$ 1.742.144 | \$ 3.968.743 | 43,9%       | 9,1%          |

| Año 4    |              |              |           |              |              |       |               |
|----------|--------------|--------------|-----------|--------------|--------------|-------|---------------|
| CIP      | \$ 971.302   | \$ 1.024.336 | \$ 53.033 | \$ 2.216.714 | \$ 4.185.436 | 53,0% | <b>Brecha</b> |
| Región 1 | \$ 971.302   | \$ 1.024.336 | \$ 53.033 | \$ 2.216.714 | \$ 4.185.436 | 53,0% | 0,0%          |
| Región 2 | \$ 935.506   | \$ 975.281   | \$ 39.775 | \$ 1.950.561 | \$ 4.185.436 | 46,6% | 6,4%          |
| Región 3 | \$ 899.709   | \$ 926.226   | \$ 26.517 | \$ 1.852.452 | \$ 4.185.436 | 44,3% | 8,7%          |
| Región 4 | \$ 871.072   | \$ 886.982   | \$ 15.910 | \$ 1.773.964 | \$ 4.185.436 | 42,4% | 10,6%         |
| Año 5    |              |              |           |              |              |       |               |
| CIP      | \$ 1.024.336 | \$ 1.080.264 | \$ 55.929 | \$ 2.337.747 | \$ 4.413.961 | 53,0% | <b>Brecha</b> |
| Región 1 | \$ 1.024.336 | \$ 1.080.264 | \$ 55.929 | \$ 2.337.747 | \$ 4.413.961 | 53,0% | 0,0%          |
| Región 2 | \$ 975.281   | \$ 1.017.227 | \$ 41.947 | \$ 2.034.454 | \$ 4.413.961 | 46,1% | 6,9%          |
| Región 3 | \$ 926.226   | \$ 954.190   | \$ 27.964 | \$ 1.908.380 | \$ 4.413.961 | 43,2% | 9,7%          |
| Región 4 | \$ 886.982   | \$ 903.760   | \$ 16.779 | \$ 1.807.521 | \$ 4.413.961 | 41,0% | 12,0%         |

\* Siglas: SMML - Salario Mínimo Mensual Legal; GPF - Gastos por familia según promedio del DANE; CBF - Canasta Básica Familiar según encuesta de hogares 2018 DANE; CIP - Crecimiento según Inflación Promedio del 5,46%.

Fuente: propia por autor con base en propuesta de la OCDE, de Fedesarrollo (2018) y Arango y Flórez (2017).

## **Lista de siglas**

ABW. Acuerdos de Bretton Woods.

ACCES. Proyecto Acceso con Calidad a la Educación Superior.

AGCI. Agencia de Cooperación Internacional de Chile.

ANALDEX. Asociación Nacional de Comercio Exterior.

ANDI. Asociación Nacional de Empresarios de Colombia.

ANIF. Asociación Nacional de Instituciones Financieras.

APP. Alianzas Público – Privada.

AWO. American World Order.

BEPS. Bonos Económicos Periódicos.

BID. Banco Interamericano de Desarrollo.

BM. Banco Mundial.

BRICS. Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica.

CBF. Canasta Básica Familiar.

CESU. Consejo Nacional de Educación Superior.

CGT. Confederación General del Trabajo.

CIVETS. Colombia, Indonesia, Vietnam, Egipto, Tailandia y Sudáfrica.

COMECON. Council for Mutual Economic Assistance.

CONFIS. Consejo Superior de Política Fiscal.

CONPES. Consejo Nacional de Política Económica y Social.

CTI. Ciencia, Tecnología e Innovación.

CUT. Central Unitaria de Trabajadores.

DAN. Diálogo de Alto Nivel Colombia – Estados Unidos.

DANE. Departamento Administrativo Nacional de Estadística.

DIAN. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.

DNP. Departamento Nacional de Planeación de Colombia.

EE. UU. Estados Unidos.

ELSAC. Employment, Labour and Social Affairs Committee (OCDE).

EMN. Empresas Multinacionales.

EPI. Economía Política Internacional.

EPS. Entidad Promotora de Salud.

FMI. Fondo Monetario Internacional.

GCET. Guerra Contra el Terrorismo.

ICBF. Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

IED. Inversión Extranjera Directa.

II GM. Segunda Guerra Mundial.

IITD. International Institute for Management Deveploment.

IVA. Impuesto al Valor Agregado.

MENA. Middle East & North Africa.

OCDE. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.

OEEC. Organisation for European Economic Cooperation.

OI. Organizaciones Internacionales.

OMC. Organización Mundial del Comercio.

PBL. Politics Based Loan.

PGN. Presupuesto General de la Nación.

RRII. Relaciones Internacionales (disciplina).

SGP. Sistema General de Participaciones.

SIAC. Sistema de Información Ambiental para Colombia.

SIAC. Sistema de Información Ambiental para Colombia.

SMMLV. Salario Mínimo Mensual Legal Vigente.

SPP. Ser Pilo Paga (programa educativo del Estado Colombiano).

TIC. Tecnologías de la Información y la Comunicación.

TLC. Tratado de Libre Comercio.

UDEA. Universidad de Antioquia.

UE. Unión Europea.

URSS. Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas.

USTR. United States Trade Representative.

## Lista de referencias

- Abbott, Kenneth y Duncan, Snidal. 1998. "Why states act through formal international organizations". *Journal of conflict resolution*, 42.1: 3-16.
- Acharya, Amitav. 2014. *The End of American World Order*. Cambridge: Polity.
- Acosta, Amylcar. 2013. "Colombia: escenario de las desigualdades". En *Revista de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, Universidad de Nariño*. Vol. XIV. No. 1: 9-35.
- AGCI (Agencia de Cooperación Internacional de Chile). 2008. "OECD – Organization for Economic Co-operation and Development". *Centro de Documentación del gobierno de Chile*, No. 620: 1-16.
- ANALDEX. 2018. "Colombia y su entrada a la OCDE: retos y perspectivas", [bit.ly/2XeT6ct](http://bit.ly/2XeT6ct).
- ANDI (Asociación Nacional de Empresarios de Colombia). 2018. "Comunicado del Consejo Empresarial Estados Unidos – Colombia, ANDI y Cámara de Comercio de Estados Unidos sobre el proceso de acceso de Colombia a la OCDE", [bit.ly/2WyuvT2](http://bit.ly/2WyuvT2).
- \_\_\_\_\_. 2018a. "Ingreso a la OCDE abrirá nuevas opciones de desarrollo para el país", [bit.ly/2Z3XUCh](http://bit.ly/2Z3XUCh).
- ANIF (Asociación Nacional de Instituciones Financieras). 2018. "Ingreso de Colombia a la OCDE", [bit.ly/30XoYF5](http://bit.ly/30XoYF5).
- \_\_\_\_\_. 2019. "Reflexiones sobre concentración del ingreso e intervención Estatal", [bit.ly/2ZFXAyB](http://bit.ly/2ZFXAyB).
- Añorve, Daniel. 2016. "Más allá del poder suave, del poder duro y del poder inteligente: la resiliencia ecológica y humana como fundamentos del poder". *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, No. 125: 35-60.
- Arango, Luis y Flórez, Luz. 2017. "Informalidad laboral y elementos para un salario mínimo diferencial por regiones en Colombia". En *Borradores de Economía*, No. 1023, Bogotá: Banco de la República.
- Ardila. 2011. "Algunas implicaciones de la autofinanciación en la educación superior pública: el caso de la Universidad Nacional de Colombia". Tesis de maestría. Universidad Nacional, Bogotá.
- Axelrod, Robert y Keohane, Robert. 1985. "Achieving cooperation under anarchy: Strategies and institutions." *World politics* 38.1: 226-254.
- Axelrod, Robert. 1996. "El problema de la cooperación", en *La evolución de la cooperación*. Alianza Universidad: Buenos Aires.

- Balaam, David. 2013. *Introduction to International Political Economy*. New York: Routledge.
- Banco de la República de Colombia. 1999. “Acuerdo extendido de Colombia con el Fondo Monetario Internacional”, [bit.ly/2WhDogj](http://bit.ly/2WhDogj).
- \_\_\_\_\_. 2019. “Flujos de inversión directa - balanza de pagos”, <http://www.banrep.gov.co/es/info-temas-a/2297>.
- Barboza, Julio. 2017. *Curso de Organismos Internacionales*. Buenos Aires: Zavalía.
- Barnett, Michael y Duvall, Raymond. 2005. "Power in International Politics". *International Organization* 59 (1): 39-75.
- Barreix, Alberto, Roca, Jerónimo y Villela, Luiz. 2007. “Estimación de la progresividad y capacidad redistributiva de los impuestos y el gasto público social en los países de la Comunidad Andina”. En *Política Fiscal y equidad*, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Basto, Luis. 2009. “Concordancia entre el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio sobre pobreza, con los Planes Nacionales de Desarrollo de Colombia 2002-2010: evaluación con un modelo de cointegración”. En *Revista Equidad y Desarrollo*, No. 11: 105-124.
- BBC. 2018. “Por qué en Colombia se necesitan 11 generaciones para salir de la pobreza y en Chile 6”. 1 de octubre de 2018, sec. América Latina. [bbc.in/2vsnmnr](http://bbc.in/2vsnmnr).
- Becerra, Laura. 2018. “Familia colombiana promedio gasta 2,2 salarios mínimos al mes”. 20 de mayo de 2019, sec. Laboral. [bit.ly/30Epsj0](http://bit.ly/30Epsj0).
- Bejarano, Diego. 2016. “Relaciones bilaterales Colombia - Estados Unidos 2012 – 2014”. En *Repositorio Universidad Militar Nueva Granada*. Acceso el 20 de abril de 2019. [bit.ly/2DCJDUC](http://bit.ly/2DCJDUC).
- Bennett, Andrew y Elman, Colin. 2007. “Case Study Method in the International Relations Subfield”. En *Comparative Political Studies*, 40 (2): 170-195.
- Bensaid, Daniel. 2009. “Y después de Keynes, ¿qué?”. Consultado el 15 de junio de 2019. [bit.ly/2x3Wiw6](http://bit.ly/2x3Wiw6).
- BM (Banco Mundial). 2010. *¿Más allá de bonanzas y crisis?* Bogotá: Grupo del Banco Mundial.
- \_\_\_\_\_. 2011. “Primer Préstamo Programático para Políticas de Desarrollo sobre Sostenibilidad Fiscal y Capacidad de Recuperación del Crecimiento”, [bit.ly/2K8SkXI](http://bit.ly/2K8SkXI).
- \_\_\_\_\_. 2012. *El gasto tributario en Colombia*. Washington: Grupo del Banco Mundial.
- \_\_\_\_\_. 2019. “PIB per cápita OCDE vs mundo”, [bit.ly/2ueau4q](http://bit.ly/2ueau4q).

- \_\_\_\_\_. 2019a. “Población mundial total”, [bit.ly/2WhR0Yr](https://bit.ly/2WhR0Yr).
- \_\_\_\_\_. 2019b. “Población activa, total”, [bit.ly/2E0A5T2](https://bit.ly/2E0A5T2).
- \_\_\_\_\_. 2019c. “PIB (US\$ a precios actuales)”, [bit.ly/2J7MIMC](https://bit.ly/2J7MIMC).
- \_\_\_\_\_. 2019d. “PIB per cápita (US\$ a precios actuales)”, [bit.ly/2zYbxuB](https://bit.ly/2zYbxuB).
- \_\_\_\_\_. 2019e. “Indicadores de Desarrollo Mundial”, [bit.ly/2UN0kav](https://bit.ly/2UN0kav).
- \_\_\_\_\_. 2019f. “PIB per cápita OCDE, Lituania y Colombia (US\$ a precios actuales)”, [bit.ly/2Zm45Cq](https://bit.ly/2Zm45Cq).
- \_\_\_\_\_. 2019g. “PIB per cápita (US\$ a precios actuales), países de ingreso alto”, [bit.ly/2KUK3vJ](https://bit.ly/2KUK3vJ).
- \_\_\_\_\_. 2019h. “PIB per cápita (US\$ a precios actuales), países de ingreso mediano alto”, [bit.ly/2Zo63Cv](https://bit.ly/2Zo63Cv).
- \_\_\_\_\_. 2019i. “PIB per cápita (US\$ a precios actuales), países de ingreso mediano”, [bit.ly/2GwUMrX](https://bit.ly/2GwUMrX).
- \_\_\_\_\_. 2019j. “Población total Colombia”, [bit.ly/2V0ogYg](https://bit.ly/2V0ogYg).
- \_\_\_\_\_. 2012. *El gasto tributario en Colombia*. Washington: Grupo del Banco Mundial. “Indicadores del desarrollo mundial: índice Gini para 264 países, entre 2010 y 2017”. Consultado el 15 de junio de 2019. [bit.ly/2WQnb1e](https://bit.ly/2WQnb1e).
- \_\_\_\_\_. 2019l. “Índice de Gini, Colombia 2002-2017”. Consultado el 15 de junio de 2019. [bit.ly/2Xq2DRp](https://bit.ly/2Xq2DRp). BM. 2019l. “Índice de Gini, Colombia 2002-2017”, [bit.ly/2Xq2DRp](https://bit.ly/2Xq2DRp).
- Bobbio, Norberto. 1979. “Gramsci and the conception of civil society”. En *Gramsci and the Marxist Theory*, editado por Chantal Mouffe, 65-93. Londres: Routledge.
- Bonilla, Ignacio. 2002. “Sistema tributario mexicano 1990-2000. Políticas necesarias para lograr la equidad. (La reforma hacendaria de la presente administración)”. Tesis de maestría, Universidad Nacional Autónoma de México, Ciudad de México.
- Bourdieu, Pierre. 1985. *¿Qué significa hablar?* Barcelona: Ediciones Akal.
- \_\_\_\_\_. 1991. *Language & Symbolic Power*. USA: Harvard University Press.
- Briceño Ruíz, José. 2013. “Ejes y modelos en la etapa actual de la integración económica regional en América Latina”. En *Estudios Internacionales* 175: 9-39.
- Bryman, Alan. 2012. *Social Research Methods*. Fourth edition. Nueva York: Oxford University Press.
- Buira, Ariel. 2007. “Las instituciones de Bretton Woods: ¿gobierno sin legitimidad?”. *Economía UNAM*, Vol. 4, No. 10: 44-75.

- Bustelo, Pablo. 2003. *Desarrollo económico: del Consenso al Post-Consenso de Washington y más allá*. Madrid: Editorial Complutense.
- Cámara de Representantes. 2016. “Acuerdo Colombia y la OCDE”, [bit.ly/2DZBxWA](http://bit.ly/2DZBxWA).
- \_\_\_\_\_. 2018. “Acuerdo Colombia y la OCDE”, [bit.ly/2JxAHno](http://bit.ly/2JxAHno).
- Camino a la OCDE. 2014. “Boletín No. 5”, [bit.ly/2IX9jzF](http://bit.ly/2IX9jzF).
- \_\_\_\_\_. 2014a. “Boletín No. 2”. Acceso el 20 de abril de 2019. [bit.ly/2ZVHU6v](http://bit.ly/2ZVHU6v).
- Cancillería de Colombia. 2008. “Memorias al Congreso 2008”, [bit.ly/2JgJhGO](http://bit.ly/2JgJhGO).
- \_\_\_\_\_. 2013. “Aceptación de la candidatura de Colombia para ingresar a la OCDE, un logro del liderazgo del Presidente Santos y de la Canciller Holguín”, [bit.ly/2J9kRQp](http://bit.ly/2J9kRQp).
- \_\_\_\_\_. 2018. “Estados Unidos de América”, [bit.ly/2GNxTk7](http://bit.ly/2GNxTk7).
- \_\_\_\_\_. S.f. “Estados Unidos de América”, [bit.ly/2RQX7II](http://bit.ly/2RQX7II).
- Caraway, Teri, Rickard, Stephanie y Anner, Mark. 2012. “International Negotiations and Domestic Politics: The Case of IMF Labor Market Conditionality”. En *International Organization*, Vol. 66, No. 1: 27-61.
- Cárdenas, Mauricio. 2012. “Reforma tributaria 2012”, [bit.ly/2EtLifR](http://bit.ly/2EtLifR).
- Cardona, Jonathan. 2016. “Ingreso de Colombia a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE): Un estudio sobre las reformas en materia educativa, económica y política”, [bit.ly/2XgtegB](http://bit.ly/2XgtegB).
- Carr, Edward. 1946. *The twenty years' crisis, 1919-1939: an introduction to the study of international relation*. New York: Harper.
- Carrero, Diego. 2018. “Democracia en vilo. El poder económico del Grupo Sarmiento Angulo”. En *Revista Izquierda*, No. 77: 25-33.
- Casas, Paula. 2018. “El problema no es solo plata: 42 % de los universitarios deserta”, [bit.ly/2JAE8K7](http://bit.ly/2JAE8K7).
- Castells, Manuel. 1977. “La concepción marxista de las relaciones internacionales”. *Revista de Política Internacional*, No. 153: 93-146.
- \_\_\_\_\_. 1998. “La era de la información. Economía, Sociedad y Cultura”. *Vol. 1: La sociedad red*. Madrid, Alianza Editorial: 27-54.
- \_\_\_\_\_. 2002. *La era de la información, Tomo 1: La sociedad red*. México: Siglo XXI.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). 2010. *Tributación en Colombia: reformas, evasión y equidad*. Bogotá: Naciones Unidas.
- \_\_\_\_\_. 2014. *Panorama Social de América Latina, 2014*. Santiago: Naciones Unidas.
- \_\_\_\_\_. 2018. *Panorama Social de América Latina, 2017*. Santiago: LC/PUB.2018/1-P.
- \_\_\_\_\_. 2019. “Índice de concentración GINI, Colombia 2002-2018”, [bit.ly/2WUFFgX](http://bit.ly/2WUFFgX).

- \_\_\_\_\_. 2019a. “Indicadores de desigualdad, Colombia, 2002-2017”, [bit.ly/31WevKy](https://bit.ly/31WevKy).
- \_\_\_\_\_. 2019c. *Panorama Social de América Latina, 2018*. Santiago: LC/PUB.2019/3-P
- CESA (Centro de Estudios Superiores de Administración). 1985. “Influencia del FMI en la economía colombiana”, [bit.ly/2LeFooF](https://bit.ly/2LeFooF).
- CESU (Consejo Nacional de Educación Superior). 2014. *Acuerdo por lo superior 2034. Propuesta de política pública para la excelencia de la educación superior en Colombia en el escenario de la paz*. Bogotá: CESU.
- CGN (Consejo Gremial Nacional). 2018. *Reactivación económica 2018-2022. Propuestas del CGN para el presidente Duque y su equipo*. Bogotá: CGN.
- Chang, H. 2007. “Kicking away the ladder: the “real” history of free trade”, en *Globalization and the Myths of Free Trade. History, theory, and empirical evidence*, Anwar Shaikh (editor), London: Routledge.
- CIDOB (Barcelona Centre for International Affairs). 2013. “Cronología histórica de Japón”. *Anuario internacional CIDOB*, No. 101: 391-400.
- Clavijo, Sergio. 2018. *La República*. “PIB-real y generación de empleo sectorial”. Consultado el 20 de mayo de 2019. [bit.ly/2LZNbXW](https://bit.ly/2LZNbXW).
- Clifton, Judith y Díaz-Fuentes, Daniel. 2011. "La nueva política económica de la OCDE ante el cambio en la economía mundial". En *Revista de Economía Mundial* (28): 113-141.
- Colmenares, Santiago. 2010. “El Banco Mundial en las políticas económicas en Colombia. Desarrollismo, condicionalidad y dependencia, 1958-1981”. En: *Metáforas Biológicas Aplicadas En Las Organizaciones*, editado por Decsi Arévalo, 453-512. Universidad Nacional De Colombia: Centro De Investigaciones Para El Desarrollo.
- Congreso del Perú. 2017. “Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico”, [bit.ly/2CgjWsD](https://bit.ly/2CgjWsD).
- CONPES (Consejo Nacional de Política Económica y Social). 2018. *Documentos CONPES 3914 de 2018*. Bogotá: DNP.
- Consejo de Competitividad. 2018. *Informe Nacional de Competitividad 2018-2019*. Bogotá: Zetta Comunicadores.
- Contraloría General de la República. 2003. “Evaluación de los acuerdos Colombia – FMI 1999/2003”, [bit.ly/2GWnuTo](https://bit.ly/2GWnuTo).
- Contraloría General de la República. 2015. “Retos y desafíos tributarios de Colombia ante el ingreso a la OCDE”. En *Boletín Macro Fiscal*, Año 1, No. 6: 1-3.
- Cooper, Joshua. 2004. *The Beijing Consensus*. England: Foreign Policy Centre.

- Correa, Francisco. 2017. “Desarrollo económico de Japón: de la génesis al llamado milagro económico”. *Revista de la Facultad de Ciencias Económicas*, Vol. XXV (1): 57-73.
- Cox, Robert. 1981. “Social forces, states and world orders: beyond international relations theory”. *Millennium*, 10 (2): 126-155.
- \_\_\_\_\_. 1993. “Fuerzas sociales, Estados y ordenes mundiales”. *En Poder y orden Mundial*, compilado por Abelardo Morales, 119-196. San José de Costa Rica: FLACSO.
- \_\_\_\_\_. 2002. “The Covert World”. *En The Political Economy of a Plural World: Critical reflections on power, morals and civilization*, editado por R. Cox and M. Schechter, 118-138. London: Routledge.
- \_\_\_\_\_. 2010. “The point is not just to explain the world but to change it”. *En The Oxford Handbook of International Relations*, editado por Reus-Smith y Duncan Snidal, 84-93. New York: Oxford.
- \_\_\_\_\_. 2016. “Gramsci, hegemonía y relaciones internacionales: un ensayo sobre el método”. *En Relaciones Internacionales*, No. 31: 137-152.
- D’Angelo, Ovidio. 2008. “Contextualidades complejas y subjetividades emancipatorias”. Seminario *Internacional de Complejidad*, Centro de Investigaciones psicológicas y sociológicas, La Habana, 15-18 de enero. [bit.ly/2XCIjfc](http://bit.ly/2XCIjfc).
- Dabat, Alejandro, Hernández Cervantes, Jorge Fabián & Vega Contreras, Canek. 2015. “Capitalismo actual, crisis y cambio geopolítico global”. *En Economía UNAM*, 12 (36): 62-89.
- DANE (Departamento Administrativo Nacional de Estadística). 2012. “Medición del empleo informal y seguridad social. Trimestre móvil mayo - julio 2012”. Bogotá: DANE.
- \_\_\_\_\_. 2019. “Boletín técnico de pobreza monetaria en Colombia. Año 2018”, [bit.ly/2Xx4LqQ](http://bit.ly/2Xx4LqQ).
- \_\_\_\_\_. 2019a. “Estadísticas por temas: pobreza y desigualdad, 2010-2018”, [bit.ly/2x8R5mY](http://bit.ly/2x8R5mY).
- Datos Macro. 2019. “Colombia – Gasto público educación”, [bit.ly/2WDFh7b](http://bit.ly/2WDFh7b).
- De 0 a siempre. 2019. “Descripción”. Consultado el 8 de mayo de 2019. [bit.ly/2HeP7an](http://bit.ly/2HeP7an).
- Deacon, Bob, Michelle Hulse y Paul Stubbs. 1997. *Global social policy: international organizations and the future of welfare*. Londres: SAGE.
- Devetak, Richard. 2005. “Critical Theory”. *En*, Burchill, Scott *et al*, *Theories of International Relations*. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- DHL. 2019. *DHL Global Connectedness Index 2018*. Bonn: Deutsche Post DHL Group.

- \_\_\_\_\_. 2019a. “Índice de conexión global de DHL 2018”. Acceso el 16 de marzo de 2019. [bit.ly/2u9gbR4](https://bit.ly/2u9gbR4).
- DIAN (Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales de Colombia). 2015. “El sistema tributario colombiano: impacto sobre la eficiencia y la competitividad”, [bit.ly/2wVBhU4](https://bit.ly/2wVBhU4).
- \_\_\_\_\_. 2016. “Beneficios del nuevo estatuto aduanero de Colombia”, [bit.ly/30CcYbC](https://bit.ly/30CcYbC).
- Díaz, Carlos. 2018. “La reforma tributaria aumentará la desigualdad y el desempleo”, [bit.ly/2X5TWIH](https://bit.ly/2X5TWIH).
- DNP (Departamento Nacional de Planeación). 2015. *Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018*. Bogotá: DNP.
- \_\_\_\_\_. 2018. *Juan Manuel Santos. Informe al Congreso 2018*. Bogotá: Presidencia de la República.
- \_\_\_\_\_. 2018a. *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022*. Bogotá: DNP.
- \_\_\_\_\_. 2018b. “Ingreso de Colombia a la OCDE”, [bit.ly/2I7cKRr](https://bit.ly/2I7cKRr).
- Duque, Armando. 2012. “De Bretton Woods a la crisis”. En *Revista AFESE*, No. 56: 52-73.
- Embajada de EE. UU. en Colombia. 2018. “Adhesión de Colombia a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico”, [bit.ly/2vmZZfG](https://bit.ly/2vmZZfG).
- Engels, Federico. 1961. *Dialéctica de la naturaleza*. México D.F.: Editorial Grijalbo.
- ENS (Escuela Nacional Sindical). 2018. “Violencia antisindical en 2018: Crece la arremetida contra activistas y la dirigencia sindical”, [bit.ly/2WJHH48](https://bit.ly/2WJHH48).
- Escala. 2018. “Cuánto se gana en Colombia según el nivel de estudios”, [bit.ly/2LCSHEN](https://bit.ly/2LCSHEN).
- Escobar, Arturo. 1999. “El desarrollo sostenible: diálogo de discursos”. En *Ecología y Desarrollo*, No. 9 (1): 7-25.
- Escobar, Arturo. 2005. “El “postdesarrollo” como concepto y práctica social”. En *Políticas de economía y ambiente en la globalización*, coordinado por Daniel Mato, 17-31. Caracas: Facultad de Ciencias Sociales, Universidad Central de Venezuela.
- Espectador. 2019. “Reducción de pobreza monetaria en Colombia se estancó en 2018”, [bit.ly/2XI4SFN](https://bit.ly/2XI4SFN).
- Estatuto Tributario. 2007. “Convenciones y advertencias”, [bit.ly/2LhH14X](https://bit.ly/2LhH14X).
- Euro Parlamento. 2012. “MEPs want human rights pledge before backing trade pact with Peru and Colombia”, [bit.ly/2VqsHM2](https://bit.ly/2VqsHM2).
- \_\_\_\_\_. 2018. *Acuerdo comercial entre la Unión Europea y Colombia y Perú*. Bruselas: Editora Anna Zygierewicz.

- Fairclough, Isabela y Norman, Fairclough. 2012. *Political Discourse Analysis. A method for Advanced Students*. London: Routledge.
- Fals Borda, Orlando. 1999. “Orígenes universales y retos actuales de la IAP”. En *Revista Análisis Político*, No. 38: 71-88.
- Fawcett, Louise. 2005. “Regionalism from a Historical Perspective”. En *Global Politics of Regionalism*, editado por Mary Farrel, Bjorn. Hettne y Luk Van Langenhove, 21-38. Londres: Pluto.
- Fedesarrollo. 2018. *Productividad y salario mínimo. Informe mensual del mercado laboral*. Bogotá: Fedesarrollo - Centro de Investigación Económica y Social.
- Ferrari, César. 2018. “La reforma tributaria del presidente Duque”, [bit.ly/2M57bbp](http://bit.ly/2M57bbp).
- Figueroa, Uldaricio. 2010. *Organismos internacionales*. Santiago de Chile: RIL Editores.
- Fischer, Ferenc. 1996. *A megosztott világ Torténelmi – Politikai Atlasza, 1941-1991*. Budapest: IKVA.
- FMI (Fondo Monetario Internacional). 2009. “El FMI reestructura sus mecanismos de crédito para ayudar a los países a afrontar la crisis”, [bit.ly/2JaMOY0](http://bit.ly/2JaMOY0).
- Forbes. 2009. “Los multimillonarios de 2009”, [bit.ly/2RNTNaO](http://bit.ly/2RNTNaO).
- \_\_\_\_\_. 2019. “Los multimillonarios de 2009”, [bit.ly/2YryG0u](http://bit.ly/2YryG0u).
- Foucault, Michel. 1979. *Microfísica del poder*. Madrid: Piqueta.
- Frank, Andre Gunder. 2005 [1966]. “El desarrollo del subdesarrollo: el nuevo rostro del capitalismo”. *Monthly Review*, Selecciones en castellano, No. 4: 144-157.
- Garay, Luis y Espitia, Jorge. 2019. “Estructura Tributaria de Colombia en las últimas décadas”, [bit.ly/2Hxkzko](http://bit.ly/2Hxkzko).
- García, Luis. 2011. “¿Qué es un dispositivo?: Foucault, Deleuze, Agamben”. En *A parte rei*, No. 74: 1-8.
- Gehring, Hubert y Cuervo, Margarita. 2015. “El camino de Colombia hacia la OCDE: ¿un catalizador de medidas domésticas favorables para el posconflicto?”. En *Política exterior colombiana: escenarios y desafíos en el posconflicto*, Editorial Pontificia Universidad Javeriana – Fundación Konrad Adenauer: 651-686.
- GII (Global Innovation Index). 2018. “Ver los rankings por indicador”, [bit.ly/2b0bFKC](http://bit.ly/2b0bFKC).
- \_\_\_\_\_. 2018a. “Comparar dos economías del GII 2018: Suiza-Colombia”. [bit.ly/2Pk1eVN](http://bit.ly/2Pk1eVN).
- Gilpin, Robert. 1987. *The Political Economy of International Relations*. New Jersey: Princeton University Press.
- \_\_\_\_\_. 1981. *War and Change in World Politics*. Cambridge: University Press.

- Goig, Juan. 2016. "La OCDE en la era de la globalización: desarrollo e influencia". En *Revista de Derecho UNED*, No. 19: 111-149.
- Gómez, Miguel. 2004. "Reflexiones sobre el concepto de embeddedness". *Polis: Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial*, Vol. 2, No. 4: 145-164.
- González, Jorge y Corredor, Federico. 2016. "La reforma tributaria no es estructural ni integral ni progresiva". En *Revista de Economía Institucional*, Vol. 18, No. 34: 173-200.
- González, Pedro. 2007. "Las derechas: tecnócratas, liberales y neocons". En *Historia y Política*, No. 18: 23-48.
- Gramsci, Antonio. 1977. *Política y Sociedad*. Barcelona: Ediciones Península.
- \_\_\_\_\_. 1998. *Escritos Políticos (1917-1935)*. México: Siglo XXI.
- \_\_\_\_\_. 2001. *Hegemonía, Estado y sociedad civil en la globalización*. [Citado por Dora Kanoussi]. Madrid: Plaza y Valdés Editores.
- Grix, Jonathan. 2002. "Introducing students to the generic terminology of social research" In *Politics*, 22 (3): 175-186.
- Gudynas, Eduardo. 2011; "Debates sobre el desarrollo y sus alternativas en América Latina: una breve guía heterodoxa". En *más allá del Desarrollo*, Miriam Lang y Dunia Mokrani (Comp.), Quito. Pp. 21-54.
- Gutiérrez, Cesáreo. 2011. "Sobre el «núcleo duro» de la resolución 1973 (2011) del Consejo de Seguridad y acerca de su aplicación en la práctica". *Anuario Español de Derecho Internacional*, Vol. 27: 57-75.
- Gutiérrez, Daniel. 2016. "Los Estados Unidos como aliado natural y como aliado peligroso de la Nueva Granada (1810-1865)". *Revista Co-Herencia*. Vol. 13, No. 25: 231-260.
- Hansenclever, Andreas, Peter Mayer y Volker Rittberger. 2002. *Theories of International Regimes*. Cambridge: CUP.
- Harnecker, Marta. 1979. *Los conceptos elementales del materialismo histórico*. Bogotá: Siglo XXI Editores.
- Harvey, David. 2014. *17 contradicciones y fin del capitalismo*. Quito: IAEN.
- \_\_\_\_\_. 2014. *17 contradicciones y fin del capitalismo*. Quito: IAEN.
- Hegel, Guillermo Federico. 1982. *La ciencia de la Lógica*. 5° edición. Bogotá: Ediciones Solar.
- Heredia, Carlos. 2018. "Banco Mundial, FMI y G-20: nuevo poder económico". En *Política Exterior*, Vol. 26, No. 149:162-169.

- Hermann, Margaret. 2008. "Content Analysis". En *Qualitative Methods in International Relations: A pluralist guide*, editado por Audie Klotz y Deepa Prakash, 151-167. Nueva York: Palgrave.
- Hernández Sampieri, Roberto, Fernández Collado, Carlos y Pilar Baptista, Lucio. 2010. *Metodología de la investigación*. 5ª ed. México: McGraw-Hill.
- Heywood, Andrew. 2011. *Global Politics*. Nueva York: Palgrave.
- Hidalgo, Antonio. 2011. *Economía Política Global. Una introducción*. Madrid: EAE, Editorial Academia Española.
- \_\_\_\_\_. 2011a. "Economía política del desarrollo. La construcción retrospectiva de una especialidad académica". *Revista de Economía Mundial*, No. 28.
- Hidalgo, Pablo. 2018. "¿Igual para todos?: Contraste en la asistencia del BID a Ecuador y Colombia (2007 - 2015)". Tesis de maestría, FLACSO sede Ecuador.
- Howarth, D. 1995. "La teoría del discurso". En *Teoría y métodos de la ciencia política*, editado por David Marsh y Gerry Stoker, 125-144. Madrid: Alianza Editorial.
- Ianni, Octavio. 1996. *Teorías de la Globalización*. México: Siglo XXI.
- Ibáñez, Jesús. 1998. *El regreso del sujeto*. Madrid: Siglo XXI Editores.
- Isacson, Adam y Roque, Juan. 2005. *Expansionismo económico y militar de Estados Unidos en América latina y el Caribe*. Buenos Aires: CLACSO.
- ISAF (International Security Assistance Force). 2012. "Troop numbers and contributions", [bit.ly/2Jjeqv9](http://bit.ly/2Jjeqv9).
- Jaimes, Saidy y Fuentes, Viviana. 2017. "Estudio de las reformas tributarias en Colombia y sus efectos sobre variables macroeconómicas". Tesis de maestría. Universidad Católica, Bogotá.
- Jiménez, Oscar. 2012. "Desilusión sexenal: abstencionismo electoral y detrimento/ estancamiento del bienestar social y económico". Tesis doctoral, Universidad de Guadalajara.
- Jorge Iván González. 1996. "La política fiscal y los efectos redistributivos de los subsidios y de los impuestos en Colombia". En *Cuadernos de Economía*, v. XV, n. 25, Bogotá: 69-84.
- Kalmanovitz, Salomón. 2017. "Las exenciones tributarias", [bit.ly/2H0mArU](http://bit.ly/2H0mArU).
- Kant, Immanuel. 1795. "La paz perpetua: un esbozo filosófico", [bit.ly/2LCITRX](http://bit.ly/2LCITRX).
- Karns, Margaret y Mingst, Karen. 2004. *International Organizations. The Politics and Processes of Global Governance*. Londres: Lynne Rienner.

- Katehon. 2016. “El neorrealismo (estructuralismo)”. Acceso el 2 de octubre de 2018.  
[bit.ly/2Qd571W](https://bit.ly/2Qd571W).
- Katz, Claudio. 2008. “El imperialismo del siglo XXI”. Seminario *Guevarista Internacional*,  
 Revista de trabajos científicos Cuba Siglo XXI, La Habana, 28-31 de mayo.  
[bit.ly/2DBwF9X](https://bit.ly/2DBwF9X).
- Keeley, Brian. 2018. *Desigualdad de ingresos. La brecha entre ricos y pobres*. París:  
 Esenciales OCDE-OECD publishing.
- Keohane, Robert y Nye, Joseph. 1988. *Poder e interdependencia: la política mundial en  
 transición*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Keohane, Robert. 1984. *After Hegemony. Cooperation and Discord in the World Political  
 Economy*. Princeton: London.
- Kindleberger, Charles. 1986. “International Public Goods without International Government”.  
*The American Economic Review*, 76 (1): 1-13.
- Krasner, Stephen. 1982. “Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as  
 Intervening Variables”. *International Organization*, 2 (36):185-205.
- \_\_\_\_\_. 2000. State Power and the Structure of International Trade. In Frieden J. and  
 Lake D., *International Political Economy: Perspectives on Global Power and Wealth*,  
 4th ed., Boston: 23-41.
- Kuhn, Thomas. 2001. *La estructura de las revoluciones científicas*. México: Fondo de Cultura  
 Económica.
- La República. 2018. “Cuatro bancos colombianos están entre las 500 marcas más valiosas del  
 sector”. 15 de marzo de 2019, sec. Bancos. [bit.ly/2FqR4Rb](https://bit.ly/2FqR4Rb).
- \_\_\_\_\_. 2018a. “Tasa efectiva de tributación corporativa en Colombia”. 30 de marzo de  
 2019, sec. Analistas. [bit.ly/2Ugto5](https://bit.ly/2Ugto5).
- Laclau, Ernesto, y Mouffe, Chantall. 1985. “Más allá de la positividad de lo social”. En  
 Laclau Ernesto y Chantal Mouffe, *Hegemonía y estrategias socialistas*. México: FCE.
- Lakner, Christoph y Milanovic, Branco. 2015. “La distribución global del ingreso de la caída  
 del muro de berlín a la gran recesión”. *Revista de Economía Institucional*, Vol. 17, No.  
 32: 71-128.
- Lamont, Christopher. 2015. *Research Methods in International Relations*. Los Angeles:  
 SAGE.
- Lenin. 1975. *Obras completas*, Tomo I. Moscú: Editorial Progreso.
- \_\_\_\_\_. 1989. *Materialismo y empiriocriticismo*. Moscú: Editorial Progreso.
- \_\_\_\_\_. 1990. *Imperialismo fase superior del capitalismo*. Madrid: Editorial Taurus.

- León, Felixovich. 2015. "La URSS y el sistema-mundo. Influencia del capitalismo global sobre la formación social soviética". En *Revista Temas*, Centro de Investigación Internacional, No. 82: 149-156.
- Levy, Jack. 2002 "Qualitative Methods in International Relations". En *Evaluating Methodology in International Studies*, editado por Frank Harvey y Michael Brecher, 131-160. Michigan: The Michigan University Press.
- Linklater, Andrew. 2005. "Marxism". En, Burchill, Scott *et al*, *Theories of International Relations*. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Londoño, Juan y Perry, Guillermo. 1985. "El Banco Mundial, el Fondo Monetario y Colombia: Análisis crítico de sus relaciones". En *Coyuntura Económica*, Vol. XV, No. 3: 209-243.
- López, Adrián. 2008. *Las sombras de Marx*. Málaga: Universidad de Málaga.
- López, Jenny. 2012. "El campo de las políticas públicas: estado del arte". *Informe de la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura*. Bogotá: Escuela Superior de Administración Pública.
- López, Manuel y Marín, Roberto. 2015. "Re-escribir la historia de Palestina. Resistencia, poesía y presencia la ausencia: el caso de Mahmud Darwish (1941-2008)". En *Revista Estudios*, No. 31: 1-43.
- Luxemburgo, Rosa. 2001. *La acumulación de capital*. México D.F.: Ediciones Orbis.
- Mañán, Oscar. 2004. "La condicionalidad estructural de las IFIS y la autonomía de la política económica: crítica a los argumentos de la impotencia". En *Problemas del Desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía*, Vol. 35, No. 139: 185-207.
- Mao Tse Tung. "Cinco tesis filosóficas". *Obras escogidas*, Tomo I, Pekín, 1968.
- Martin, Lisa y Keohane, Robert. 1995. "The promise of institutionalist theory". En *International security*, 20.1: 39-51.
- Martínez, Rubí y Soto, Ernesto. 2012. "El Consenso de Washington: la instauración de las políticas neoliberales en América Latina". En *Política y Cultura*, No. 37: 35-64.
- Martínez-Agullo, Luis. 1975. "Grecia en el actual proceso de integración europea". *CEPC*, No. 2: 547-585.
- Marx, Carlos y Engels, Federico. 1974. *La Ideología Alemana*. Barcelona: Ediciones Grijalbo.
- \_\_\_\_\_. 1974. *Obras Escogidas, Tomo III*. Moscú: Editorial Progreso.
- \_\_\_\_\_. 2000. *Manifiesto del partido Comunista*. Barcelona: El Aleph.

- \_\_\_\_\_. 2007 [1844]. *Manuscritos económicos-filosóficos de 1844*. Buenos Aires: Colihue.
- Marx, Carlos. 1981. *El Capital, Tomo I*. Fráncfort: Ullstein Verlag.
- \_\_\_\_\_. 1985. *El Capital, Tomo I*. Habana: Ediciones Venceremos.
- \_\_\_\_\_. 2004. *Contribución a la crítica de la economía política*. Barcelona: Comares.
- \_\_\_\_\_. 2016 [1845]. *Tesis sobre Feuerbach*. Andalucía: Autor-Editor.
- Maturana, Humberto. 1999. *Biología de la cognición y epistemología*. Araucanía: Ediciones Universidad de la Frontera.
- Mearsheimer, John. 2011. *Imperial by design*. *The National Interest*, (111): 16-34.
- Meñaca Guerrero, Indira, Julio Fontalvo, Paola Macea y Liseth Santana. 2018. “Colombia y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)”. En *Revista Liderazgo Estratégico*, Vol. 8, No. 1: 46-55.
- Milanovic, Branko. 2003. “The Two Faces of Globalization,” *World Development* 31(4): 667-683.
- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. 2015. *Informe el Congreso. Sector Comercio, Industria y Turismo 2014-2015*. Bogotá: MCIT.
- \_\_\_\_\_. 2017. “Comercio exterior colombiano: seguimiento a los acuerdos comerciales firmados y en negociación”, [bit.ly/2DwfJ2F](http://bit.ly/2DwfJ2F).
- \_\_\_\_\_. 2018. “Ambiente de inversión: oportunidades de negocio en Colombia 2018”, [bit.ly/2IJNXPZ](http://bit.ly/2IJNXPZ).
- Ministerio de Educación. 2015. “Colombia tiene nuevo Plan de Infraestructura Educativa”, [bit.ly/2LMbatA](http://bit.ly/2LMbatA).
- Ministerio de Hacienda. 2011. “Regla fiscal para Colombia”. En *Notas Fiscales del Ministerio de Hacienda y Crédito Público*, No. 4: 1-15.
- \_\_\_\_\_. 2016. “Gracias a la eliminación de cargas parafiscales a la nómina, informalidad en el empleo sigue cayendo”, [bit.ly/2EkSoDe](http://bit.ly/2EkSoDe).
- \_\_\_\_\_. 2017. *Marco Fiscal de Mediano Plazo 2017*. Bogotá: MHCP.
- \_\_\_\_\_. 2018. “Acceso de Colombia a la OCDE”, [bit.ly/2Wpg806](http://bit.ly/2Wpg806).
- \_\_\_\_\_. 2018a. *Marco Fiscal de Mediano Plazo 2018*. Bogotá: MHCP.
- \_\_\_\_\_. 2019. “Comité consultivo para la regla fiscal. Acta no. 011”, [bit.ly/2VwQmKY](http://bit.ly/2VwQmKY).
- \_\_\_\_\_. 2019a. “Presupuesto General de la Nación. Información Histórica: 2.1. Apropiaciones PGN”. Consultado el 20 de mayo de 2019. [bit.ly/2M4rENy](http://bit.ly/2M4rENy).
- Ministerio del Trabajo. 2018. “OCDE informa oficialmente a Colombia sobre la admisión del Comité de Trabajo, Empleo y Asuntos Sociales”, [bit.ly/2JxhJxh](http://bit.ly/2JxhJxh).

- MinTIC (Ministerio de las Tecnologías de la Información y la Comunicación). 2007. “Decreto 624 de 1989. Estatuto Tributario de los impuestos administrados por la Dirección General de Impuesto Nacionales”, [bit.ly/2UVv2tp](http://bit.ly/2UVv2tp).
- Mira, Luz y Gutiérrez Alexander. 2018. “Impacto jurídico de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) en Colombia”. En *Revista Jurídicas CUC*, Vol. 14, No. 1: 75-104.
- Montes, Sebastián. 2018. “Colombia invierte 16% del PIB per cápita en un estudiante según el IMD”, [bit.ly/30ezk2P](http://bit.ly/30ezk2P).
- Montoya, Marta, Paula Girón y Augusto Hernández. 2018. “Posibles impactos en el sistema tributario de Colombia en su intención de ser miembro de la OCDE”. En *Revista Science of Human Action*, 3(1): 122-151.
- Mora, Andrés. 2016. *La pseudo revolución educativa*. Bogotá: Editorial PUJ.
- Mora, Daniela. 2015. “¿Neoliberalismo 3.0? Análisis de la hoja de ruta para el ingreso de Colombia a la OCDE y su influencia en el articulado del PND 2014-2018: todos por un nuevo país”. Tesis de pregrado, Universidad Javeriana de Bogotá.
- Morales, Martha. 2015. “Gabelas' tributarias le costaron al Estado colombiano \$ 47 billones”, [bit.ly/2VOdMXD](http://bit.ly/2VOdMXD).
- Moreno, Álvaro. 2019. *La República*. “Noventa y tres años de conflicto disruptivo en Colombia”. Consultado el 2 de junio de 2019. [bit.ly/2JsPPko](http://bit.ly/2JsPPko).
- Moreno, Andrés. 2015. “Estado de bienestar keynesiano, ¿Sosteniendo al capitalismo salvaje?”. *Revista Universidad Santo Tomás*, No. 2411: 39-51.
- Morgenthau, Hans. 1987. *Política entre las naciones: la lucha por el poder y la paz*. Buenos Aires: GEL.
- Mueller, Julie. 2011. “The IMF, Neoliberalism and Hegemony”. En *Global Society*, 25:3, 377-402.
- Neuman, Iver. 2008. “Discourse Analysis”. En *Qualitative Methods in International Relations: A pluralist guide*, edited by Audie Klotz y Deepa Prakash, 61-77. New York: Palgrave.
- Nieto, Antonio. 2011. “España en la OCDE: avances hacia el Estado de Bienestar”. En *Revista de Economía Mundial*, No. 28: 39-66.
- Nye, Joseph. 2003. *La paradoja del poder norteamericano*. Madrid: Taurus.
- \_\_\_\_\_. 2004. *Soft Power: The Means to Success in World Politics*. Nueva York: Public Affairs.

- Ñemina, Pablo. 2010. “Alcances de la reforma política de financiamiento y condicionalidad del FMI”. En *Problemas del desarrollo, Revista Latinoamericana de Economía*, Vol. 41, No. 160: 39-66.
- O’Connor, James. 2001. *Causas naturales: ensayos de marxismo ecológico*. México D.F.: Siglo XXI.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). 1960. “Convenio sobre la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos”, [bit.ly/2H7GNId](http://bit.ly/2H7GNId).
- \_\_\_\_\_. 1994. “Documentos de trabajo del Centro de Desarrollo de la OCDE”, [bit.ly/2VEaZUB](http://bit.ly/2VEaZUB).
- \_\_\_\_\_. 1995. “Crop biotechnology and sustainability: a case study of Colombia”, [bit.ly/2Jc2gTg](http://bit.ly/2Jc2gTg).
- \_\_\_\_\_. 2002. *Contexto económico-político de transición hacia economía de mercado*. París: OECD Publishing.
- \_\_\_\_\_. 2003. *Globalisation and poverty changes in Colombia*. París: OECD Publishing.
- \_\_\_\_\_. 2009. “Hacia una Política Fiscal para el Desarrollo: presentación de Perspectivas Económicas de la América Latina 2009”, [bit.ly/2EzGhCx](http://bit.ly/2EzGhCx).
- \_\_\_\_\_. 2010. *How Middle-Class Is Latin America?* París: OECD Publishing.
- \_\_\_\_\_. 2010a. *Modelo de Convenio Tributario sobre la Renta y sobre el Patrimonio. Versión abreviada*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- \_\_\_\_\_. 2011. *Panorama de la educación 2011. Indicadores de la OCDE*. Madrid: OECD Publishing.
- \_\_\_\_\_. 2011a. “An Overview of Growing Income Inequalities in OECD Countries: Main Findings”. París: OECD Publishing.
- \_\_\_\_\_. 2011b. *Convención sobre asistencia administrativa mutua en materia fiscal*. París: OECD Publishing.
- \_\_\_\_\_. 2012. “La educación superior en Colombia”, [bit.ly/2lAWf5u](http://bit.ly/2lAWf5u).
- \_\_\_\_\_. 2012a. *OECD Investment Policy Reviews: Colombia 2012*. París: OECD Publishing.
- \_\_\_\_\_. 2013. *Income Inequality and Poverty in Colombia - Part 2. The Redistributive Impact of Taxes and Transfers*. París: OECD Publishing.
- \_\_\_\_\_. 2013a. “Resolution of the council on strengthening the OECD’S global reach (Adopted by the Council on 29 May 2013)”, [bit.ly/2JyoVce](http://bit.ly/2JyoVce).
- \_\_\_\_\_. 2013b. “Roadmap for the accession of Colombia to the OECD Convention. (Adopted by Council at its 1285th session on 19 September 2013)”, [bit.ly/2PRw098](http://bit.ly/2PRw098).

- \_\_\_\_\_. 2013c. “Lanzamiento del Proceso de Adhesión de Colombia a la OCDE”. Consultado el 20 de mayo de 2019. [bit.ly/2wmhGww](http://bit.ly/2wmhGww).
- \_\_\_\_\_. 2013d. “La OCDE inicia formalmente el proceso de adhesión de Colombia”, [bit.ly/2VRzRIK](http://bit.ly/2VRzRIK).
- \_\_\_\_\_. 2014. *Colombia: tendencias recientes en educación*. París: OECD Publishing.
- \_\_\_\_\_. 2014a. *Perspectivas de la OCDE sobre CTI*. París: OECD Publishing.
- \_\_\_\_\_. 2014b. *OECD Reviews of Innovation Policy: Colombia 2014*. París: OECD Publishing.
- \_\_\_\_\_. 2014c. *Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax (II)*. París: OECD Publishing.
- \_\_\_\_\_. 2014d. *Active with Eurasia*. París: OECD Publishing.
- \_\_\_\_\_. 2015. *Education at a glance 2015. Colombia*. París: OECD Publishing.
- \_\_\_\_\_. 2015a. *Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax (I)*. París: OECD Publishing.
- \_\_\_\_\_. 2015b. *Colombia: firma digital y campaña de la renta en línea*. París: OECD Publishing.
- \_\_\_\_\_. 2015c. *Estudios Económicos de la OCDE – Colombia*. París: OECD Publishing.
- \_\_\_\_\_. 2015d. *Políticas prioritarias para un Desarrollo inclusivo*. París: OECD Publishing.
- \_\_\_\_\_. 2016. *Education at a glance 2016. Colombia*. París: OECD Publishing.
- \_\_\_\_\_. 2016a. *La educación en Colombia*. París: OECD Publishing.
- \_\_\_\_\_. 2016b. *Taxing wages in Latin America and the Caribbean*. París: OECD Publishing.
- \_\_\_\_\_. 2016c. “Panorama de las Administraciones Públicas: América Latina y el Caribe 2017”, [dx.doi.org/10.1787/888933434279](https://dx.doi.org/10.1787/888933434279).
- \_\_\_\_\_. 2017. “Acerca de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)”, [bit.ly/2sR93et](http://bit.ly/2sR93et).
- \_\_\_\_\_. 2017a. “Colombia”, [www.oecd.org/countries/colombia/2/](http://www.oecd.org/countries/colombia/2/).
- \_\_\_\_\_. 2017b. “Estudios económicos de la OCDE”, [bit.ly/2m5PSdn](http://bit.ly/2m5PSdn).
- \_\_\_\_\_. 2017c. *Education at a glance 2017. Colombia*. París: OECD Publishing.
- \_\_\_\_\_. 2017d. *Estudios económicos de la OCDE – Colombia*. París: OECD Publishing.
- \_\_\_\_\_. 2017e. *Active with Latin America and the Caribbean*. París: OECD Publishing.
- \_\_\_\_\_. 2017f. *Active with Southeast Asia*. París: OECD Publishing.
- \_\_\_\_\_. 2017g. *Active with Africa*. París: OECD Publishing.

- \_\_\_\_\_. 2018. “Colombia”, [www.oecd.org/countries/colombia](http://www.oecd.org/countries/colombia).
- \_\_\_\_\_. 2018a. *OECD Reviews of School Resources*. París: OECD Publishing.
- \_\_\_\_\_. 2018b. *Education at a glance 2018: Colombia*. París: OECD Publishing.
- \_\_\_\_\_. 2018c. *Public spending in education and students performance in Colombia*. París: OECD Publishing.
- \_\_\_\_\_. 2018d. *Peer review reports – Colombia*. París: OECD Publishing.
- \_\_\_\_\_. 2018e. “Miembros y socios”, [bit.ly/2VsI6uM](http://bit.ly/2VsI6uM).
- \_\_\_\_\_. 2018f. “Los países de la OCDE acuerdan invitar a Colombia a ser su miembro número 37”, [bit.ly/2VrR6ku](http://bit.ly/2VrR6ku).
- \_\_\_\_\_. 2018g. *A broken social elevator? How to promote social mobility*. París: OECD Publishing.
- \_\_\_\_\_. 2018h. “Nota de la OCDE sobre la ley de financiamiento en Colombia”. Consultado el 20 de mayo de 2019. [bit.ly/2BpisMs](http://bit.ly/2BpisMs).
- \_\_\_\_\_. 2018i. “Los ingresos tributarios siguen en aumento a medida que la mezcla fiscal se desplaza aún más hacia los impuestos sobre las sociedades y al consumo, dice la OCDE”, [bit.ly/2WSqOIU](http://bit.ly/2WSqOIU).
- \_\_\_\_\_. 2019. “El discurso del "Plan Marshall" en la Universidad de Harvard, el 5 de junio de 1947”, [bit.ly/1MgrPK1](http://bit.ly/1MgrPK1).
- \_\_\_\_\_. 2019a. “Lista de países miembros de la OCDE - Ratificación de la Convención sobre la OCDE”, [bit.ly/1hnDVqG](http://bit.ly/1hnDVqG).
- \_\_\_\_\_. 2019b. “OECD Ilibrary: Colombia”, [bit.ly/2F4TovZ](http://bit.ly/2F4TovZ).
- \_\_\_\_\_. 2019c. “La OCDE y MENA”, [www.oecd.org/mena](http://www.oecd.org/mena).
- \_\_\_\_\_. 2019d. “Convenio de privilegios e inmunidades”, [bit.ly/2JscE9k](http://bit.ly/2JscE9k).
- \_\_\_\_\_. 2019e. “Búsqueda de Instrumentos legales de la OCDE”, [bit.ly/2H9i7QY](http://bit.ly/2H9i7QY).
- \_\_\_\_\_. 2019f. “Instrumentos legales de la OCDE”, [bit.ly/2PTa5ON](http://bit.ly/2PTa5ON).
- \_\_\_\_\_. 2019g. “Reglas y regulaciones internas”, [bit.ly/2V56Y7q](http://bit.ly/2V56Y7q).
- \_\_\_\_\_. 2019h. “Adhesión a la organización”, [bit.ly/2E0maNA](http://bit.ly/2E0maNA).
- \_\_\_\_\_. 2019i. *Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 2019*. París: OECD Publishing.
- \_\_\_\_\_. 2019j. “Convención de la OCDE”, [bit.ly/2Kt1B0S](http://bit.ly/2Kt1B0S).
- \_\_\_\_\_. 2019k. “Instrumentos legales de la OCDE”, [bit.ly/2x7qg2k](http://bit.ly/2x7qg2k).
- \_\_\_\_\_. 2019l. “Documentos oficiales”, [bit.ly/2XYcQS7](http://bit.ly/2XYcQS7).

- Olarte, Cristina. 2016. “Análisis de los posibles efectos en el sector de la educación tras la adhesión de Colombia a la OCDE”. Monografía. Universidad de Ciencia Aplicadas y Ambientales (UDCA).
- Ordoñez, Sergio. 2004. "La nueva fase de desarrollo y el capitalismo del conocimiento: Elementos teóricos". En *Comercio exterior* 54 (1): 4-17. México: Bancomext.
- Ortiz, Diana. 2013. “Impactos derivados de los condicionamientos del Fondo Monetario Internacional: el caso Colombia en el periodo 1999-2012”. Tesis de maestría, Universidad Andina Simón Bolívar sede Ecuador.
- OUC (Observatorio de la Universidad Colombiana). 2019. “Estudiantes matriculados en las IES públicas y privadas”, [bit.ly/2LDVVVJ](https://bit.ly/2LDVVVJ).
- Oxfam. 2014. *Iguales*. Londres: Oxfam GB.
- \_\_\_\_\_. 2016. “62 personas poseen la misma riqueza que la mitad de la población mundial”, [bit.ly/1Ko00ie](https://bit.ly/1Ko00ie).
- \_\_\_\_\_. 2017. *Una economía para el 99%*. Londres: Oxfam GB.
- \_\_\_\_\_. 2018. *Premiar el trabajo, no la riqueza*. Londres: Oxfam GB.
- Parpart, Jane y Veltmeyer, Henry 2011. “La evolución de una idea: estudios críticos del desarrollo”. En H. Veltmeyer, I. Farah e I. Ampuero (eds.), *Herramientas para el Cambio: Manual para los Estudios Críticos del Desarrollo*, La Paz: Plural Editores.
- Pauselli, Gino. 2013. “Teoría de relaciones internacionales y la explicación de la ayuda externa”. En *Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo*. Vol. 2, No. 1: 72-92.
- Pérez, Carlota. 2009. “La otra globalización, los retos del colapso financiero”. *Problemas del Desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía* 40 (147): 11-37.
- Pérez, Cristobal, García, Jorge y Lago, Antonio. 2012. “La guerra global contra el terrorismo”. *Revista Universidad de la Rioja*, No. 324: 7-48.
- Pierce, Roger. 2008. *Research Methods in Politics: A Practical Guide*. First edition. Thousand Oaks, CA: SAGE Publications Ltd.
- Piketty, Thomas. 2014. *El capital en el siglo XXI*. Londres: Cambridge.
- Polanyi, Karl. 2001. *La Gran Transformación: los orígenes económicos y políticos de nuestro tiempo*. Beacon Press.
- Prebisch, Raúl. 1998 [1949]. El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas. Vol. Volumen I, de *Cincuenta años de pensamiento en la CEPAL*. Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica.
- Presidencia de Colombia. 2011. “Acto Legislativo 03 de 2011: Sostenibilidad Fiscal”, [bit.ly/2I1NezQ](https://bit.ly/2I1NezQ).

- \_\_\_\_\_. 2011a. “Ley 1473 de 2011: Regla Fiscal”, [bit.ly/1pd56UC](http://bit.ly/1pd56UC).
- \_\_\_\_\_. 2014. “Ministra de la Presidencia”, [bit.ly/2DZXHIj](http://bit.ly/2DZXHIj).
- \_\_\_\_\_. 2016. “Ley 1819: por medio de la cual se adopta una reforma tributaria estructural”, [bit.ly/2jE4Oxm](http://bit.ly/2jE4Oxm).
- \_\_\_\_\_. 2018. “Secretario de Estado de EE. UU reitera apoyo a Colombia para ingreso a la OCDE”, [bit.ly/2UFCDw5](http://bit.ly/2UFCDw5).
- \_\_\_\_\_. 2018a. “Estados Unidos felicitó a Colombia por su admisión a la OCDE”, [bit.ly/2UF8zk8](http://bit.ly/2UF8zk8).
- \_\_\_\_\_. 2018b. “Presidente Santos firma adhesión de Colombia a la Oede”, [bit.ly/2IYmmAR](http://bit.ly/2IYmmAR).
- Prigogine, Ilya. 1996. *The End of Certainty: Time, Chaos, and the New Laws of Nature*. New York: Free Press.
- Procolombia. 2018. “¿Cómo es el comportamiento de la Inversión Extranjera Directa en Colombia?”, [bit.ly/2VpKzGf](http://bit.ly/2VpKzGf).
- \_\_\_\_\_. 2019. “¿Qué es Procolombia?”, [bit.ly/2UZfTfu](http://bit.ly/2UZfTfu).
- PTE (Portal Transparencia Económica). 2019. “Portal Transparencia Económica”, [www.pte.gov.co/WebsitePTE](http://www.pte.gov.co/WebsitePTE).
- Puello-Socarrás, J. 2014. “Neoliberalismo, antineoliberalismo, nuevo neoliberalismo. Episodios y trayectorias económico-políticas suramericanas (1973-2015)”, en Rojas, L. Neoliberalismo en América Latina. Crisis, tendencias y alternativas, CLACSO.
- Quijano, Aníbal. 2000. “Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina”. En *Cuestiones y horizontes: de la dependencia histórico-estructural a la colonialidad / descolonialidad del poder*, 777-832. Buenos Aires: CLACSO.
- \_\_\_\_\_. 2001. "El Regreso del Futuro y las Cuestiones del Conocimiento". En *Hueso Humero*, No. 37: 3-17.
- Quiliconi, Cintia y Raúl Salgado. 2017. “Latin American Integration: Regionalism à la Carte in a Multipolar World?”. En *Colombia Internacional* Vol., No. 92: 15-41.
- Quintero, Genny, Daniela Correa y Daniel Conde. 2018. “Colombia y su ingreso a la OCDE: un análisis de la informalidad laboral a la luz del caso mexicano”. Tesis de pregrado. Universidad de la Salle, Bogotá.
- Quintero, Oscar. 2019. “La educación superior en Colombia y la continuidad de las desigualdades sociales”, [bit.ly/2WCR7yt](http://bit.ly/2WCR7yt).

- Ramírez R., Carlos Enrique, & Rodríguez Bravo, Johann. 2002. “Pobreza en Colombia: tipos de medición y evolución de políticas entre los años 1950 y 2000”. *Estudios Gerenciales*, 18 (85): 81-107.
- Ramos Coelho, Diogo. 2012. “Globalization and Autonomy: Embedded Liberalism in the Post-financial Crisis Economic Order”. En *Boletim Meridiano*, No. 47, Vol. 13, (132): 31-37.
- Red Jurista. 2019. “Ley 1819 de 2016. Consultado el 20 de mayo de 2019. [bit.ly/2HQ9g5X](http://bit.ly/2HQ9g5X).
- Rittberger, Volker y Bernhard, Zangl. 2006. *International Organization. Polity, Politics and Policies*. Londres: Palgrave-Macmillan.
- RJT (Red Justicia Tributaria). 2017. “La desigualdad colombiana profundizada por la reforma tributaria”, [bit.ly/2WnK0gB](http://bit.ly/2WnK0gB).
- \_\_\_\_\_. 2018. “Ingreso de Colombia al ‘club de las buenas prácticas’ divide a empresarios de Estados Unidos”, [bit.ly/2XspgFJ](http://bit.ly/2XspgFJ).
- Rodríguez, Adolfo. 2014. “La adhesión de Colombia a la OCDE y su efecto en las políticas públicas”. Consultado el 28 de mayo de 2019. [bit.ly/2HKAnAp](http://bit.ly/2HKAnAp).
- Rodríguez, Octavio. 1977. “Sobre la concepción del sistema centro – periferia”, en *Revista de la CEPAL*, No. 3, correspondiente al primer semestre de 1977: 203 – 247.
- Rojas, Camilo. 2018. “Órdenes ontológicos y estatutos epistemológicos: el rol del realismo y el materialismo como teorías de las Relaciones Internacionales.”. Curso Teoría de las Relaciones Internacionales dictado en FLACSO – Ecuador en el módulo II de la convocatoria 2017-2019.
- Rojas, Diana. 2019. “La política internacional de la administración Santos: entre los imperativos y las aspiraciones”. En *Revista Oasis*, No. 29: 2-27.
- RT. 2017. “Los 35 ejércitos más potentes del mundo”. 15 de marzo de 2019. sec. Internacional. [bit.ly/2O9uQ7V](http://bit.ly/2O9uQ7V).
- \_\_\_\_\_. 2019. “La OTAN, Organización del Tratado del Atlántico Norte, alianza político militar”. 15 de febrero de 2019, [bit.ly/2EbnPz1](http://bit.ly/2EbnPz1).
- Rubio, Javier. 1978. “El juego de Michel Foucault”. *Revista Diwan*, No. 2 y 3: 171-202.
- Ruggie, John. 2009. “Epistemología, ontología y el estudio de Regímenes Internacionales”. *Revista Relaciones Internacionales*, No. 12: 171-191.
- Ruíz, Luz. 2017. “Educación en Colombia: de los fines de la educación y los principios de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico – OCDE para la adhesión de Colombia”. Monografía, Universidad Nacional Abierta y a Distancia – UNAD.

- Sánchez, F.; Velasco, T.; Ayala, M.C. & Pulido, X. 2016. *Trayectorias de permanencia, deserción y repitencia en la educación secundaria colombiana y sus factores asociados. Documento de trabajo No. 36*. Bogotá: Escuela de Gobierno, Universidad de los Andes.
- Sánchez, Fernando. 2018. “Colombia en la OCDE: un arma de doble filo”, [bit.ly/2Id7Sum](https://bit.ly/2Id7Sum).
- Sánchez, Leandro. 2012. “¿De qué se habla cuando se habla de Constructivismo? Revisión de sus clasificaciones y categorías”. *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, No. 114, septiembre-diciembre: 7-129.
- Sánchez, Roberto. 2017. “Desigualdad del ingreso en Colombia: un estudio por departamentos”. En *Cuadernos de Economía*, 36 (72): 139-178.
- Sanguino, Kenny y Torrado, Yefri. 2017. “Las recomendaciones de la OCDE y las políticas públicas de educación superior en Colombia”. En *Revista Espacios*, Vol. 38, No. 45: 23-37.
- Sanoja, Alexandra. 2017. “Un análisis de coyuntura de la situación fiscal colombiana”. En *Revista Activos*, Vol. 15 N.º 29: 19-30.
- Sarmiento, Libardo. 2014. “El caso colombiano. Desigualdad, un problema estructural y crónico”. *Le Monde Diplomatique*, Edición 137, No. 1. Bogotá: Ediciones LMD.
- \_\_\_\_\_. 2016. “El nuevo espíritu del capitalismo y la economía colombiana, 1991-2016”. *Desde Abajo*, Edición 288, No. 1. Bogotá: Ediciones DA.
- \_\_\_\_\_. 2019. “Canasta básica familiar (CBF) y pauperismo en Colombia, 1998-2019”, [bit.ly/2JZCWA1](https://bit.ly/2JZCWA1).
- Saussure, Ferdinand. 1993. “Arbitrary social values and the linguistic sign”. En Charles Lemberg, *Social theory: the multicultural and classic readings*. Boulder, USA, Westview Press: 161 – 169.
- Scholte, Jan. 2007. “Definiendo la Globalización”. En *CLM Economía: Revista económica de Castilla - La Mancha* 10: 15-62.
- Schreier, Margrit. 2012. *Qualitative Content Analysis in Practice*. Primera edición. Los Angeles: Sage Publications Ltd.
- Semana. 2018. “Santos firmó adhesión de Colombia a la OCDE”. 2 de junio de 2018, sec. Nación. [bit.ly/2J7HRPn](https://bit.ly/2J7HRPn).
- Sen, Amartya. 2000. *Desarrollo y Libertad*. Colombia: Editorial Planeta.
- Senado de Colombia. 2015. “Proyecto de ley 138 de 2015”, [bit.ly/307QSgY](https://bit.ly/307QSgY).

- \_\_\_\_\_. 2019. “Ley 1950 de 2019: Acuerdo sobre los Términos de la Adhesión de la República de Colombia a la Convención de la OCDE”. *Diario Oficial*, No. 50.830: 1-16. [bit.ly/307VBPO](http://bit.ly/307VBPO).
- \_\_\_\_\_. 2019. “Ley 1950 de 2019: Acuerdo sobre los Términos de la Adhesión de la República de Colombia a la Convención de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos”. En *Diario Oficial*, No. 50.830: 1-16.
- \_\_\_\_\_. 2019a. “Ley 1819 de 2016”, [bit.ly/2Qimwnm](http://bit.ly/2Qimwnm).
- Serrano, Maritza. 2018. “Pese al crecimiento económico, Colombia sigue siendo uno de los países más inequitativos del mundo”. Consultado el 15 de junio de 2019. [bit.ly/2WUm5GI](http://bit.ly/2WUm5GI).
- Silla Vacía. 2016. “Catalina Crane Arango”, [bit.ly/2V4416Y](http://bit.ly/2V4416Y).
- Singh Grewal, David. 2006. “Is Globalization Working?”. En *Ethics and International Affairs* 2(6): 248-261.
- Söderbaum, Fredrik. 2013. “Rethinking Regions and Regionalism”. En *Georgetown Journal of International Affairs*, 14 (2): 1-18.
- Sousa Santos, Boaventura de. 2011. “Epistemologías del Sur”. En *Revista Internacional de Filosofía Iberoamericana*, año 16, No. 54: 17-39.
- Spinoza, Benito. 1986. *Tratado Político*. Madrid: Alianza Editorial.
- Stiglitz, Joseph. 2002. “La Promesa de las Instituciones Globales”. En *El malestar en la globalización*. Madrid: Taurus.
- \_\_\_\_\_. 2010. “El consenso post-consenso de Washington”. *Initiative for Policy Dialogue*, No. 0764: 1-20.
- Stockhammer, Engelbert. 2012. “Financialization, income distribution and the crisis”. *Investigación Económica*, Vol. LXXI, No. 279, enero-marzo: 39-70.
- Strange, Susan. 1986. *Casino Capitalism*. Oxford: Basil Blackwell.
- \_\_\_\_\_. 1998. *Mad money*. Manchester, Manchester University Press.
- \_\_\_\_\_. 1989. “Towards a Theory of Transnational Empire”. En Ernst-Otto Czempiel and James N. Rosenau (eds.), *Global Changes and Theoretical Challenges: Approaches to World Politics for the 1990s*. Lexington: Lexington Books.
- \_\_\_\_\_. 1996. *The Retreat of the State: The Diffusion of Power in the World Economy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Svampa, Maristella. 2013. “Consenso de los “Commodities” y lenguajes de valoración en América Latina”. En *Nueva Sociedad*, No. 244.

- Swallow, Yan y Claro, Sebastián. 2013. *Cueste lo que cueste: la batalla por salvar el Euro y Europa*. Santiago: Ediciones Universidad Católica de Chile.
- Tassara, Carlo. 2015. “La política exterior de Colombia, la OCDE y la revisión entre pares de políticas públicas”. En *Revista internacional de Cooperación y Desarrollo*, Vol. 2, No. 2: 69-103.
- Taylor, Ian. 2001. “Multilateralism, Neo-liberalism and Security in Asia: The Role of the Asia Pacific Economic Co-operation Forum”. En *IDSS Singapore*, No. 19: 1-33.
- Termes et al. 2015. “Alianzas Público-Privadas en la educación colombiana: las implicaciones en equidad y calidad de los Colegios en Concesión de Bogotá”. Academia.edu. Acceso el 6 de marzo de 2019. [bit.ly/2HdySvp](https://bit.ly/2HdySvp).
- Tickner, Arlene. 2009. “¿El Israel de América Latina?”, [bit.ly/2UJSN7y](https://bit.ly/2UJSN7y).
- Tiempo. 2019. “El relativo rezago de la economía colombiana”. Consultado el 8 de junio de 2019. [bit.ly/2It7CZi](https://bit.ly/2It7CZi).
- Torres, Carlos. 2010. *Retos de la nueva configuración del sistema financiero internacional en el contexto de la crisis económica*. La Habana: UPDR.
- Tortosa, José María. 2009. “El futuro del Malesarrollo”. En *Revista OBETS, Revista de las Ciencias Sociales*, No. 4: 67-83.
- Toussaint, Eric y Millet, Damien. 2010. *60 preguntas, 60 respuestas: sobre la deuda, el FMI y el Banco Mundial*. Barcelona: Icaria Editorial.
- UDEA (Universidad de Antioquia). 2017. “Reforma tributaria y educación pública estatal”, [bit.ly/2vRgkJJ](https://bit.ly/2vRgkJJ).
- UNESCO. 2014. “Acuerdo por lo Superior 2034”, [bit.ly/2K98kgZ](https://bit.ly/2K98kgZ).
- UniPYMES. 2018. “Se complica la entrada de Colombia a la OCDE por tema de propiedad intelectual”, [bit.ly/2PYafVI](https://bit.ly/2PYafVI).
- Universia. 2012. “El 14 de marzo de 1948, el Plan Marshall es aprobado por el Senado de los Estados Unidos”. Acceso el 15 de febrero de 2019. [bit.ly/2bPEBnT](https://bit.ly/2bPEBnT).
- Universidad Nacional de Colombia. 2018. “Censo 2018 ratificará el ‘bono demográfico’ que está viviendo Colombia”, [bit.ly/2Zzdk2t](https://bit.ly/2Zzdk2t).
- Vanguardia. 2015. “¿Salario mínimo para cada región del país?”. 20 de mayo de 2019, sec. Economía. [bit.ly/2EtgtYG](https://bit.ly/2EtgtYG).
- Vanoli, Alejandro. 2007. “Crisis financieras en América Latina y necesidad de reforma de la arquitectura del sistema financiero global”. En *Repensar la teoría del desarrollo en un contexto de globalización. Homenaje a Celso Furtado*, CLACSO: 83-109.

- Vargas, Luis. 2015. "Colombia en la búsqueda de mecanismos que faciliten su desarrollo: la Alianza del Pacífico y el rumbo hacia la OCDE". En *Revista internacional de Cooperación y Desarrollo*, Vol. 2, No. 2: 33-68.
- \_\_\_\_\_. 2018. *Colombia en la OCDE: las realidades de su adhesión*. Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung.
- Vásquez, John. 1983. *The power of power politics. A critique*. Londres: Continuum International Publishing.
- Vega, Renán. 2012. "Colombia y geopolítica hoy". *AGO.USB*, Vol. 12, No. 2: 367-402.
- Velásquez, Diana. 2016. "OCDE, ingreso e implicaciones para Colombia", [bit.ly/2WvCWhL](https://bit.ly/2WvCWhL).
- Velásquez, Rafael y Salvador González, "El realismo clásico". En *Teorías de las relaciones internacionales, Interpretaciones críticas desde México*, editado por J. Schiavon et.al., 211-227. Puebla: Universidad Autónoma de Puebla.
- Vicher, Diana. 2014. "La influencia de la OCDE en la elaboración de la política económica". En *Revista Ola Financiera*, Vol. 7, No. 18: 114-132.
- Vieira, Edgar. 2011. "Las naciones o mercados emergentes del CIVETS". *Borrador de administración*, CESA, No. 49: 1-28.
- Vilas, Carlos. 1996. "Seis ideas falsas sobre la globalización". *Globalización: Crítica a un Paradigma*. México DF: Plaza y Janés.
- Wallerstein, Immanuel. 2000. *The Essential Wallerstein*. New York: The New Press.
- Wallerstein, Immanuel. 2005. *Análisis de sistemas-mundo*. Madrid: Siglo XXI editores.
- Waltz, Kenneth. 1988. *Teoría de la política internacional*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- \_\_\_\_\_. 2001. *Man, the state, and war: A theoretical analysis*. New York: Columbia University Press.
- Webb, Michael y Porter, Tony. 2007. "The Role of the OECD in the Orchestration of Global Knowledge Networks", *Canadian Political Science Association annual meetings*. Canada: Saskatoon, Saskatchewan.
- Wendt, Alexander. 1987. "The Agent-Structure Problem in International Relations Theory". En *International Organization*, 41 (3), 335-370. Massachusetts: MIT Press.
- \_\_\_\_\_. 1992. "Anarchy is what states make of it: the social construction of power politics". En *International Organization*, 46 (2). Massachusetts: MIT Press.
- \_\_\_\_\_. 1994. "Collective identity formation and the international state." *American Political Science Review*, 88.2: 384-396.
- White House. 2003. "Quiénes son los miembros de la coalición", [bit.ly/2W7oybP](https://bit.ly/2W7oybP).

- Wight, Colin y Joseph, Jonathan. 2010. "Scientific Realism and International Relations". En *Scientific Realism and International Relations*, editado por Jonathan Joseph y Coling Wight, 1-30. New York: Palgrave Macmillan.
- Williamson, John. 1990. "What Washington means by Policy Reform". Peterson Institute for International Economics. Acceso el 2 de diciembre de 2018. [bit.ly/2radmwV](http://bit.ly/2radmwV).
- Wills, Daniel. 2018. "¿Será buena la idea de aumentar el IVA y devolverlo a los más pobres?", [bit.ly/2EwMBL6](http://bit.ly/2EwMBL6).
- WIPO – World Intellectual Property Organization. 2019. "Índice Mundial de Innovación 2018". [bit.ly/2KWx4pF](http://bit.ly/2KWx4pF).
- Woodward, R. 2009. *The Organization for Economic Co-operation and Development*. UK-USA: Routledge.
- Yarza, Ignacio. 1996. "Ética y dialéctica. Sócrates, Platón y Aristóteles". *Revista Acta Philosophica*, Vol. 5, fasc. 2: 293-315.
- Ziya, Öniş y Ali Burak Güven. 2011. "The Global Economic Crisis and the Future of Neoliberal Globalization: Rupture Versus Continuity". En *Global Governance*, No. 17 (4): 469-488.