

COLOMBIA Y LA ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO  
ECONÓMICO: PROGRESOS Y RETOS DEL ESTADO COLOMBIANO EN MATERIA  
LABORAL EN VIRTUD DE SU INGRESO A LA ORGANIZACIÓN

Por:

MARIA CAMILA ARCILA BEDOYA

SUSANA CARVAJAL BETANCUR

Monografía presentada como requisito para optar al título de abogadas

ASESOR:

CAMILO PIEDRAHÍTA VARGAS

DECANO DE LA ESCUELA DE DERECHO

UNIVERSIDAD EAFIT

ESCUELA DE DERECHO

MEDELLÍN

COLOMBIA

2019

## TABLA DE CONTENIDO

<b>1. INTRODUCCIÓN</b>	3
<b>2. LA OCDE</b>	5
2.1 ¿Qué es?	5
2.2. Historia	8
2.3. Funcionamiento	9
2.4. Miembros y procedimiento de adhesión	15
<b>3. COLOMBIA Y LA OCDE</b>	18
3.1. Antecedentes	19
3.2. El proceso de ingreso de Colombia	20
3.3. El proceso interno de ratificación	26
<b>4. PROGRESOS, AVANCES Y RETOS DE COLOMBIA EN MATERIA LABORAL</b>	<b>29</b>
4.1. Reducción de la informalidad	32
4.1.1. Modificación del esquema de seguridad social en salud	38
4.1.2. La débil aplicación de la legislación laboral	40
4.1.3. Aumento de la competitividad	46
4.1.4. Salario mínimo	47
4.1.5. Cajas de compensación y auxilio monetario	49
4.2. Problemas en materia de derecho colectivo	50
4.2.1. Violencia	50
4.2.2. Baja afiliación sindical	51
4.2.3. Negociación colectiva limitada	52
4.2.4. Legislación deficiente en el sector privado	53
4.2.5. Condiciones estrictas del derecho a la huelga	54
4.3. Protección al cesante	55
4.4. El sistema pensional	57
<b>5. CONCLUSIONES</b>	63
<b>6. BIBLIOGRAFÍA</b>	75

**COLOMBIA Y LA ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL  
DESARROLLO ECONÓMICO: PROGRESOS Y RETOS DEL ESTADO  
COLOMBIANO EN MATERIA LABORAL EN VIRTUD DE SU INGRESO A LA  
ORGANIZACIÓN**

*Global governance is the sum of the many ways individuals  
and institutions, public and private, manage their common  
affairs.*

Commission on Global Governance, (1995)

## **1. INTRODUCCIÓN**

Colombia inició, desde el año 2011, durante el primer mandato de Juan Manuel Santos un camino para convertirse en miembro de la Organización para la Cooperación del Desarrollo Económica OCDE. Luego de varios años, el día 30 de mayo de 2018 finalizó ese camino y la OCDE aceptó formalmente a Colombia como miembro de la Organización luego de haber realizado múltiples estudios en el país, así como haber analizado las condiciones jurídicas y sociales en comparación con los demás miembros.

A partir del presente trabajo y en virtud de la invitación formal a ser miembro de la Organización, se hace necesario para la comunidad académica y en general para la ciudadanía conocer cuál es la naturaleza de una Organización como la OCDE, qué beneficios puede traerle al país ser miembro de la misma, qué retos o qué obligaciones adquiere el Estado, así como los requisitos para su acceso.

Así mismo, debido a los múltiples efectos que trae consigo la entrada de Colombia a la OCDE, es necesario concentrar el análisis de todo lo anterior en materia laboral. Esto en razón de que,

como se enunciara a lo largo del presente trabajo, el comité de asuntos laborales fue una de las trabas en el proceso de entrada a la Organización y de esto, surgieron varios retos que deben abordarse para garantizar ese estatus de miembro de la OCDE y adicional, identificar cuál será la forma en la que el Estado colombiano será evaluado por los demás países de la Organización y cómo esto puede impactar al sistema normativo actual.

Para dicho fin, el presente trabajo da inicio con una descripción detallada de la OCDE, su historia, miembros, funciones, procedimiento de adhesión y en general todos los aspectos relevantes de la Organización. En segundo lugar, detalla cuál fue el proceso de adhesión de Colombia, incluyendo el procedimiento de ratificación interno que se encuentra en curso y las principales dificultades para el acceso a la OCDE. Por último, se dedica un capítulo a mostrar los avances más relevantes en virtud del proceso de adhesión a la OCDE y correlativamente, cuáles son los retos que asume Colombia como miembro de la Organización en materia laboral.

## **2. LA OCDE**

### **2.1 ¿Qué es?**

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE-OECD) es una Organización Pública Internacional cuya misión es promover políticas que mejoren el bienestar económico y social de las personas alrededor del mundo. Su propósito es brindar a los Estados miembros un foro donde se debatan experiencias nacionales y se trabaje en encontrar medios para solucionar las problemáticas actuales, así como entender los principales conductores que encaminan la dinámica económica, social y ambiental contemporánea. En ese sentido, se configura como un centro de análisis en el cual se discuten un gran ámbito de temas relevantes para los estados.

En términos del artículo 1º de la Convención de la OCDE, a través de la cual fue creada, la Organización de Cooperación y de Desarrollo Económicos tiene como objetivo promover políticas destinadas a: i.) realizar la más fuerte expansión posible de la economía, del empleo y aumentar el nivel de vida en los Estados miembros, manteniendo la estabilidad financiera y a contribuir así al desarrollo de la economía mundial, ii.) contribuir a una sana expansión económica en los Estados miembros y en los no miembros en vías de desarrollo económico y iii.) contribuir a la expansión del comercio mundial sobre una base multilateral y no discriminatoria. (OECD, 1961, art. 1)

A partir de tales propósitos, los Estados miembros de la Organización se comprometieron entre otras cosas a: promover la utilización eficiente de los recursos económicos; fomentar la investigación y la formación profesional; promover políticas diseñadas para lograr el crecimiento económico y la estabilidad financiera interna y externa; reducir o suprimir los obstáculos a los intercambios de bienes y de servicios; a los pagos corrientes; mantener y extender la liberalización de los movimientos de capital; contribuir al desarrollo económico tanto de los Estados miembros

como de los no miembros en vías de desarrollo económico, a través de los medios apropiados, en particular a través de la afluencia de capitales a esos Estados, considerando la importancia que tiene para sus economías la asistencia técnica y el asegurar una ampliación de los mercados ofrecidos a sus productos de exportación (OECD, 1961, art. 2).

Con el objetivo de lograr lo anterior, de acuerdo con el informe del Consejo a sus miembros del año 2018, la OCDE provee un foro en el que los gobiernos trabajan conjuntamente en la búsqueda de soluciones comunes, comparten experiencias e identifican las mejores prácticas para promover políticas que permitan una mayor calidad de vida (OCDE, 2018).

Así, la Organización se ha dedicado desde su creación a establecer estándares globales en materia de gobernanza, lucha contra la corrupción, narcotráfico, responsabilidad corporativa, desarrollo, inversión internacional, impuestos, ambiente, etc. En ese sentido, la OCDE busca ayudar a diseñar las políticas públicas para que puedan identificar los retos que afrontan y abordarlos de la mejor manera; aconsejar en casi todas las áreas de generación de políticas y su implementación a los Estados. Adicionalmente, es una de las fuentes más grandes y confiables de estadísticas en materia de economía, comercio, empleo, educación, salud, asuntos sociales, migración, ambiente, etc, a través de más de 200 comités y grupos de trabajo que trabajan en conjunto con la Secretaría General de la Organización (OECD, 2018, p.16).

En la misma línea, para cumplir tales compromisos y alcanzar los objetivos trazados, los Estados firmantes de la Convención de la OCDE acordaron mantenerse informados acerca de los aspectos más importantes de su gobierno, consultarse continuamente, efectuar estudios, participar en proyectos aceptados de común acuerdo, cooperar entre ellos y llevar a cabo acciones coordinadas (OECD, 1961, art 3). En suma, dotaron a la Organización con facultades consistentes

en: tomar decisiones que son obligatorias para todos los miembros, hacer recomendaciones y celebrar acuerdos con diferentes estados y organizaciones internacionales.

En ese marco, la OCDE se diferencia de otros Organismos tales como el Banco Mundial, en tanto que ésta cumple únicamente funciones de estandarización, diseño de políticas públicas y regulación indirecta, pero no se dedica a la financiación de Estados o proyectos específicos. Sin embargo, comparten propósitos e ideas en términos de desarrollo.

Por su parte, Woodward (2009) ha recalcado la función deliberativa de la OCDE en tanto la conciben esencialmente como un foro de consulta, en el que los Estados miembros buscan llegar a acuerdos sobre asuntos de interés común, donde se definan reglas que regulen las políticas de tales Estados. “The OECD is primarily a forum for consultation, where states seek informal consensus on matters of mutual interest, rather than negotiation, where they seek formal rules or legal covenants to govern their behavior” (p.8).

Por otro lado, la Presidencia de la República de Colombia ha definido la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico como “una instancia en donde se establecen parámetros de buen gobierno, que fomenta la implementación de buenas prácticas para consolidar el desarrollo económico y social de los Estados (...)” (Presidencia de la República, 2018, p. 30). De manera similar, el Departamento Nacional de Planeación ha expresado que la OCDE pretende “ayudar a los gobiernos a fomentar la prosperidad y luchar contra la pobreza a través del crecimiento económico y la estabilidad financiera, haciendo uso de herramientas y análisis de información y teniendo en cuenta las implicaciones ambientales del desarrollo económico y social” (DNP, 2018, p. 5).

Teniendo en cuenta todo lo anterior, de manera general, la OCDE es en últimas una Organización Internacional que pretende, a través de una serie de canales institucionales y Comités de expertos, ayudar a implementar políticas públicas para promover el desarrollo económico, propender por el bienestar de los mercados laborales, impulsar la inversión y el comercio, fomentar el desarrollo sostenible, incrementar los niveles de calidad de vida y el funcionamiento de los mercados (Senado, 2018, Proyecto de Ley 02).

## **2.2. Historia**

La historia de la OCDE se remonta a los efectos de la Segunda Guerra Mundial en donde los Estados líderes europeos, convencidos de evitar cometer los mismos errores que sus predecesores, acordaron que la mejor manera de garantizar una paz duradera era buscar la cooperación y reconstrucción de los territorios afectados, en lugar de castigar a quienes resultaron vencidos.

En ese marco, en 1948 se creó la Organización Europea para la Cooperación Económica que buscaba ejecutar el Plan Marshall financiado por Estados Unidos para la restauración de los estados europeos devastados por la Guerra, Organización a la cual posteriormente, debido al éxito que tuvo, en 1960 se adhirieron Canadá y Estados Unidos, lo cual precedió a que la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico se fundara oficialmente en el año 1961 (OECD, 2018).

Frente a lo anterior, cabe resaltar que, la Organización Europea para la Cooperación Económica, antecesora de la OCDE, falló en distribuir las ayudas a los estados afectados por la Segunda Guerra Mundial, pero dejó la imagen positiva de la importancia de que aquellos encargados del diseño de las políticas públicas, discutieran constantemente las formas de gestionar el crecimiento, debido a que ello crea una interdependencia entre los estados que permite aprender

sobre las experiencias de los demás y asegurar la transparencia del proceso de supervisión y revisión de pares.

En ese marco, a finales de los años 50, cuando las economías europeas se habían recuperado, los estados occidentales liderados por Estados Unidos decidieron que el funcionamiento de una entidad como la Organización Económica para la Cooperación Europea debía mantenerse, pero debía ser ajustada para incluir el poder de la comunidad transatlántica, lo que permite tener un enfoque global y no meramente regional (Woodward, 2009.).

Ahora bien, la creación formal de la Organización se dio con la suscripción de la Convención de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico del 14 de diciembre de 1960 por parte de los gobiernos de la República de Austria, del Reino de Bélgica, de Canadá, del Reino de Dinamarca, de la República Francesa, de la República Federal Alemana, del Reino de Grecia, de la República de Islandia, Irlanda, de la República Italiana, del Gran Ducado de Luxemburgo, del Reino de los Estados Bajos, del Reino de Noruega, de la República Portuguesa, España, del Reino de Suecia, de la Confederación Helvética, de la República Turca, del Reino Unido de la Gran Bretaña y Norte de Irlanda, y de los Estados Unidos de América, la cual entró en vigor 30 de septiembre de 1961 (OCDE, 1960, art. 14).

### **2.3. Funcionamiento**

La Organización se basa en cinco valores fundamentales: objetividad, apertura, valentía, innovación y ética (OCDE, 2018, párr. 10). Su sede principal está situada en París, Francia, su Secretario General desde el año 2006 es el mexicano José Ángel Gurría Treviño, quien cuenta con un equipo de trabajo que trabaja cada año en las problemáticas relativas a la organización y su

presupuesto está formado por los aportes de los Estados miembros de acuerdo con una fórmula basada en el PIB de cada Estado.

Respecto a la estructura institucional de la Organización, se debe afirmar que, se encuentra conformada por un Consejo compuesto por todos los miembros, del cual emanan todos los actos, recomendaciones y decisiones de la Organización (OCDE, 1960, art. 7), las cuales se toman por todos los miembros, salvo que, para casos especiales, se decida por unanimidad que no será de esta manera (OCDE, 1960, art. 6).

Así mismo, cuenta con un Secretario General, responsable ante el Consejo, que se encarga de presidir las reuniones del mismo a nivel de Representantes Permanentes, colaborar con el Consejo en la forma que sea necesaria y someter propuestas al Consejo o a cualquier otro órgano de la Organización. (OCDE, 1960, art. 10).

Adicionalmente, los representantes de los Estados miembros se reúnen en comités especializados en donde se comparten ideas y se revisan los progresos llevados a cabo en políticas específicas y existen alrededor de 200 comités, grupos de trabajo y grupos expertos. (OCDE, 2018, párr. 15).

Ahora bien, la dinámica de la OCDE comienza con la elaboración de orientaciones fundamentales, bajo las cuales los Estados miembros deben formular sus políticas públicas; continúa con la realización de foros sectoriales que implican sesiones de trabajo, donde participan los Estados y se tocan temas de agenda global; posteriormente se realizan una serie de evaluaciones sobre el cumplimiento de los estándares de la Organización por parte de los Estados miembros (*peer reviews*) y se realizan estudios comparativos sobre el ranking de los Estados en un asunto público determinado (Presidencia, 2017).

En ese sentido, la OCDE:

(...) trabaja utilizando un proceso altamente efectivo que consiste en la recopilación de datos y análisis para luego discutirlos colectivamente, tomar decisiones e implementar políticas. La efectividad del trabajo de la OCDE consiste en el examen mutuo entre los gobiernos, la vigilancia multilateral y la presión de grupo para confirmar o reformar en áreas como la convención, en la lucha contra la corrupción y en las transacciones internacionales (OCDE, 2018, párr. 20).

En efecto, de acuerdo con Woodward (2019) una vez que se toma la decisión de analizar un problema de política pública en la OCDE, lo primero que se hace es recopilar los datos necesarios, frente a lo cual los Estados deben colaborar en virtud de lo dispuesto por el Artículo 3 (a) de la Convención de la OCDE. Seguidamente, la Secretaría evalúa y analiza los datos con la finalidad de identificar tendencias, correlaciones, causas, pruebas e hipótesis y ampliar las áreas de consenso y controversia entre los Estados. Lo anterior permite respaldar, refinar o desacreditar la mentalidad prevalente y definir si la Secretaría debe diseñar una estrategia para ayudar a los funcionarios nacionales a aclarar la naturaleza precisa de los temas para discusión en los comités y grupos de trabajo de la OCDE. Posteriormente, los Estados suelen definir su posición frente al problema y se continúa con una etapa de decisiones del ciclo de políticas, donde se proponen soluciones, estándares de mejores prácticas que quedan plasmadas en un informe, en el que se resumen estas decisiones y conminan a los miembros para que cumplan con tales propuestas.

Llegado a este punto, es importante aclarar que, las decisiones emanadas de la OCDE, de acuerdo con Botero & Otros (2019) son:

(...) los documentos de constitución de una Organización Internacional, son aquellos que determinan el proceso de creación de normas. En estos por lo general se especifica aquellos actos que tendrán una naturaleza jurídica y por lo tanto serán vinculantes para los Estados, así como el proceso que se debe seguir para la adopción de los mismos (Botero et al., 2019).

En ese sentido, en el caso de la OCDE, el artículo 3 de la Convención de su creación establece, como se expresó anteriormente que, con el fin de cumplir los compromisos de la Organización, los miembros acuerdan especialmente: consultarse continuamente, efectuar estudios y participar en proyectos aceptados de común acuerdo (OCDE, 1960, Art.3b). En ese sentido, se evidencia como la OCDE tiene una naturaleza primordialmente consultiva.

Sin embargo, en este punto es necesario mostrar que, la Organización trabaja en realidad sobre tres dinámicas distintas: en primer lugar, a través de la promoción de tratados -los cuales en caso de ser ratificados por los Estados parte comprometen la responsabilidad internacional del mismo- como el caso de La Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales de la OCDE (OCDE, 1999). En estas situaciones es claro que las normas que se derivan del tratado suscrito por las partes son vinculantes y obligatorias para el Estado firmante y no tienen una naturaleza únicamente de *soft law*.

En segundo lugar, la OCDE trabaja a través de la generación de leyes modelo que sirven de guía para ser adoptada por los Estados, situación que, si bien no es obligatoria, si suele ser adoptada por los Estados por la misma naturaleza técnica y deliberativa que tiene la Organización.

Por último, la OCDE se manifiesta a través de la emisión de recomendaciones a los Estados miembros, la definición de estándares y la creación de herramientas de medición para establecer

un rango de cumplimiento de los Estados frente a tales estándares –lo que se denomina gobernanza por indicadores-. Este tipo de recomendaciones son disposiciones de *soft law* y cumplen en mayor medida un nivel persuasivo.

Ahora bien, a pesar de que las normas de *soft law* derivadas de los estándares de la OCDE (las que no se consagran en tratados) no son en principio vinculantes para los Estados miembros, muestran en qué nivel se encuentran frente a sus pares, lo cual implica necesariamente una rendición de cuentas en materia de su gestión.

Así mismo, en caso de incumplimiento de los compromisos frente a los estándares de la OCDE, donde no hay propiamente una obligación jurídica directa vinculante, sí se generan consecuencias indirectas positivas –en caso de cumplimiento- o negativas –en caso de incumplimiento- en materias como los niveles de inversión, invitaciones a la firma de otros instrumentos, etc.

En la OCDE, los esfuerzos por mejorar las políticas públicas globales a través de los distintos grupos de trabajo, son depositados en diferentes reportes de conclusiones, publicados cada año, los cuales no representan un texto legal sino la presentación de un conocimiento neutral, sustentado, experto y que es la base para la evaluación entre pares. De tal manera, una recomendación es un instrumento de la OCDE aprobado por el Consejo que se traduce en normas y estándares internacionales, mejores prácticas y directrices de política que no son legalmente vinculantes, salvo acuerdo de los Estados en un tratado, pero que en la práctica “gozan de gran fuerza moral ya que representan la voluntad política de los Estados miembros” (Botero et al., 2019).

Lo anterior se refleja en que: “muchos miembros de la OCDE dan efecto a esos instrumentos en sus legislaciones nacionales, y que los tribunales nacionales no tienen miedo de aplicarlos,

incluso si no se ha producido ninguna transformación” (Klabbers, 2009, p.193). En síntesis, la expectativa que se tiene de cumplirse una recomendación de la OCDE no tiene como incentivo que no se aplique una sanción, sino que “se da en la conciencia de que sus compañeros están observando” (Botero et al. 2019).

Por ese motivo se dice que, la vigilancia multilateral es la piedra angular del método de la OCDE, personificado por el proceso generalizado de revisión por pares (Woodward, 2009, p.57), lo cual viene acompañado de la gobernanza por indicadores que es tanto una forma de conocimiento como una tecnología para la gobernabilidad, que permite a los encargados de tomar decisiones en el ámbito nacional e internacional evaluar las diferentes situaciones y justificar sus actuaciones.

En otros términos, los indicadores pueden influenciar las decisiones que toman los Estados y las diferentes organizaciones internacionales frente a un asunto en específico, dado que, actúan como una herramienta auxiliar para evaluar el cumplimiento de las normas internacionales. Así pues, cuando los estados no cumplen con los estándares planteados por el indicador, reciben una mala calificación o ranking que implica una disminución en la reputación del estado, lo que incentiva la creación de políticas públicas para mejorar la imagen del mismo.

Por otro lado, en la OCDE no existe un modelo estándar que defina la manera en que debe hacerse una revisión por pares, pero es posible identificar puntos en común estructurales y de procedimiento. Al respecto, todos los procesos de revisión por pares tienen un protocolo que estipula qué se revisará, con qué frecuencia y quién lo hará. Las revisiones por pares poseen puntos de referencia establecidos para medir el historial de un Estado y los actores elegidos para realizar la evaluación cuya duración de los ciclos de revisión varía en toda la organización.

Así, en palabras de Woodward:

The expectation is that states will then implement these pledges whether formalized or not. The incentive for doing so rests not on prescribed sanctions but the awareness that their peers are watching. Multilateral surveillance is the cornerstone of the OECD method, epitomized by the pervasive peer review process (Woodward, 2009, p. 57).

Para concluir lo expuesto, puede indicarse que los actos jurídicos de la OCDE pueden adoptar la forma de decisiones de Consejo, recomendaciones, acuerdos, convenciones, declaraciones o entendimientos, que no tienen fuerza vinculante o pueden adoptar la forma de tratados internacionales, caso en el cual las normas son vinculantes y su incumplimiento puede generar responsabilidad internacional del Estado.

#### **2.4. Miembros y procedimiento de adhesión**

En la actualidad, la OCDE está conformada por 37 Estados miembros que cuentan con voz y voto en el Consejo, la mayoría de ellos europeos. No obstante, con el paso de los años, su conformación ha ido cambiando y la Organización ha permitido la entrada a otros estados en vía de Desarrollo y ahora sus miembros están ubicados por todo el mundo.

El listado de Estados miembros actual incluye a: Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Chile, Colombia, Corea, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, Estados Unidos, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Holanda, Hungría, Islandia, Irlanda, Israel, Italia, Japón, Latvia, Lituania, Luxemburgo, México, Noruega, Nueva Zelanda, Polonia, Portugal, República Checa Suecia, Reino Unido, Suiza y Turquía.

Sumado a lo anterior, el trabajo de la Organización no se limita a sus Estados miembros, por el contrario, también cuenta con Estados claves asociados como: Brasil, India, Indonesia, China y Sudáfrica quienes trabajan con la OCDE de manera constante (OECD, 2019).

Así, de acuerdo con la OCDE, la estrategia actual implica mantener relaciones globales con muchos Estados no miembros para enriquecer las discusiones y estadísticas estudiadas por la Organización, para lo cual encargaron a la Secretaría de Relaciones Globales formular y supervisar las mencionadas relaciones, donde “Se han creado más de 15 foros mundiales para abordar temas transfronterizos donde la pertinencia del trabajo de la OCDE depende del diálogo de políticas públicas con los Estados no miembros” (OCDE, 2018, párr.12).

Igualmente, al interior de la OCDE sus miembros han venido preocupándose por trabajar con importantes organizaciones no gubernamentales, empresas y diversos grupos -ya no solo limitándose a la presencia de estados-, todo ello con el fin de construir una red de trabajo más abierta y diversa que favorezca la posibilidad de mejorar las políticas globales en las distintas materias de interés trabajadas por la OCDE.

De igual manera, en virtud de lo dispuesto por el Convenio de Creación de la OCDE, el Consejo puede invitar a cualquier gobierno que esté preparado para asumir las obligaciones de miembro, a adherirse a la Convención, lo cual únicamente tiene efecto desde el momento en que se deposita el instrumento de ratificación en el gobierno depositario (OCDE, 1961, art. 16).

Bajo esa posibilidad, la OCDE ha entendido que el alcance de la Organización depende de la capacidad de sus miembros para influenciar y crear redes de apoyo alrededor del mundo, para que se adhieran a sus estándares. Por esa razón, la Organización debe ser estratégica y estar

geográficamente bien instaurada para mantener la calidad y rigor de sus políticas y estándares en aras que sean aplicados internacionalmente.

En ese sentido, no existe un número máximo de miembros para la Organización y se ha generado un consenso generalizado sobre la necesidad de seguir creciendo en una velocidad y tamaño, que garantice que ésta siga siendo efectiva, aprendiendo de los accesos anteriores. (OCDE, 2017, párr. 12-13). Así, en términos de la OCDE:

As indicated above, the OECD does not aim to become a universal organisation in terms of its size but rather to ensure that the OECD's standards and policies are applied and implemented on a global scale. The continued success of the Organisation requires a strategic approach to Membership and engagement that enhances geographic representation and preserves and promotes the OECD's standards and policies (OCDE, 2017, párr. 17-18).

Bajo ese panorama, en junio de 2017, en la reunión del Consejo de la OCDE, a nivel de sus ministros, se establecieron algunos parámetros para la decisión de invitar o no a un Estado a ser miembro, así: en primer lugar, las consideraciones para la apertura de un proceso de acceso pueden darse por iniciativa del mismo consejo o por un requerimiento escrito del miembro prospecto, caso en el cual el Secretario General dará traslado al Consejo. En segundo lugar, el Secretario debe proveer al Consejo de una información adecuada, de acuerdo con un listado de requisitos preparado por el mismo Consejo<sup>1</sup> para que este pueda evaluar si decide o no abrir las discusiones de acceso del prospecto de miembro. En tercer lugar, si el Consejo decide luego de la discusión invitar

---

<sup>1</sup> La información detallada está disponible en el documento de la reunión del Consejo de la OCDE a nivel ministerial del 7 y 8 de junio de 2017 en París. En línea en: <http://www.oecd.org/mcm/documents/C-MIN-2017-13-EN.pdf>

efectivamente a un prospecto de miembro, el Secretario General debe comunicar la decisión al Estado respectivo, y si el mismo está de acuerdo, el Secretario comienza a preparar el documento de hoja de ruta a ser adoptado por el Consejo.

A partir del documento de hoja de ruta, se establece el proceso y se fijan los términos para la futura membresía. Frente a esa hoja de ruta, el Estado que desea adherirse a la Convención debe presentar un Memorando Inicial, en el que establezca su posición frente a los diferentes instrumentos legales de la OCDE. A partir de allí, los grupos de trabajo y expertos de la OCDE realizan una serie de exámenes técnicos y recopilación de información para evaluar la aplicación por parte del Estado adherente de las políticas, las prácticas y los instrumentos legales de la Organización.

En el marco de esas evaluaciones, los Comités pueden hacer recomendaciones al Estado para que introduzca ajustes en su legislación, políticas o prácticas y las armonice en mayor medida con los instrumentos o mejores prácticas de la OCDE, actuando así como catalizador para reformas de políticas públicas.

Finalmente, en caso de recibir aprobación por los Comités de trabajo de la OCDE, respecto de las distintas problemáticas que sean evaluadas, la decisión final sobre la aceptación de un nuevo estado como miembro la toma el Consejo de la OCDE por consenso, a lo cual le sigue la firma del acuerdo con sus eventuales reservas, la ratificación interna del respectivo Estado y su depósito (Hissenhoven, 2013, citado por Velásquez, s.f.).

### **3. COLOMBIA Y LA OCDE**

### **3.1. Antecedentes**

Como se indicó en el capítulo relativo a la historia de la OCDE, así como en lo referente a sus miembros, la Organización ha migrado de ser un club exclusivamente transatlántico, formado por los miembros de su antecesor a tener de todos los continentes, excluido el continente africano.

Así mismo, la Organización ha sido más receptiva a la idea de acatar lo que los Estados no miembros tienen por decir, lo cual se explica en tanto la actividad económica emparejó las fortunas de los miembros de la OCDE con los Estados no miembros, especialmente las superpotencias económicas emergentes del Sur global (Woodward, 2009).

En ese sentido, es importante conocer el contexto en el que se presenta la posibilidad de que Colombia solicitara su ingreso a la Organización. Como se dijo inicialmente, la Organización agrupaba a los miembros de la Organización para la Cooperación Económica Europea incluido Turquía, Estados Unidos y Canadá (1961).

Posteriormente, y con la idea de ampliar el bloque económico occidental se sumaron entre los años 60s y 70s: Japón (1964), Finlandia (1969), Australia (1971) y Nueva Zelanda (1973), ampliando así la influencia de la Organización a Oceanía, Asia y la cobertura en el continente europeo.

Luego, en los años 90 con la llegada del nuevo liberalismo y una nueva visión de la economía globalizada, la OCDE decidió incluir, ya no solo estados de altas rentas, sino también estados emergentes o de rentas medias comenzando con México (1994) y con la amplia gama de políticas liberales implementadas a largo y ancho de la región latinoamericana, siguiendo con República Checa (1995), Corea, Hungría y Polonia (1996), Eslovaquia (2000), Chile, Israel, Eslovenia y Estonia (2010), Letonia (2016), Lituania y Colombia (2018) sus más recientes miembros.

Es en ese contexto en donde se ubica la oportunidad de Colombia para ser parte de la Organización, debido a la ampliación al rango de influencia a Latinoamérica con México y Chile y el objetivo de la Organización de integrar Estados emergentes o de rentas medias. Esfuerzos que igualmente están interesados en implementar Costa Rica y Argentina.

### **3.2. El proceso de ingreso de Colombia**

Una de las prioridades del Gobierno del Expresidente Juan Manuel Santos desde su primer día de Gobierno (2010-2014), fue la de conseguir el ingreso de Colombia a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, donde se establecen parámetros de buen gobierno que fomentaban la implementación de buenas prácticas para consolidar el desarrollo económico y social de los Estados (Presidencia, 2015.).

Con el fin de cumplir con tal objetivo, en enero de 2011, Colombia manifestó su interés de ingresar a la OCDE y comenzó de manera informal un trabajo con una serie de comités especializados en la revisión de políticas, para evidenciar cuáles recomendaciones debían hacerse, con miras a mejorar el desarrollo de las políticas públicas de Colombia (Senado, 2018, Proyecto de Ley 02).

En ese marco, en mayo de 2013, el Consejo de la OCDE tomó la decisión de abrir formalmente la discusión de acceso para Colombia y en septiembre del mismo año, hizo entrega oficial del documento *Hoja de Ruta*, en la cual la Organización estableció los términos y condiciones del proceso de acceso de Colombia e identificó los 23 Comités y los más de 200 estándares bajo los cuales el Estado sería evaluado (OCDE, 2013b, párr.3).

Como se indicó anteriormente, la hoja de ruta es un documento emitido por el Consejo de la OCDE que establece los términos, condiciones y el procedimiento para el acceso de un estado con

el fin de darle la información necesaria al Consejo para determinar la posible invitación Formal al mismo como miembro (OCDE, 2013a, p.2).

Así mismo, la Hoja de Ruta explica al Estado las obligaciones generales que adquiere al ingresar a la Convención de la OCDE, las cuales incluyen: aceptar los objetivos de la Organización, los protocolos adicionales de la Convención, todas las decisiones, resoluciones normas y conclusiones adoptadas por la Organización relativas a su operación y funcionamiento, incluyendo lo relativo a las contribuciones, el presupuesto, su personal, procedimientos, los métodos de trabajo, así como todos los instrumentos legales vinculantes en el momento en que el Estado es invitado a acceder a la Convención.

De acuerdo con la Hoja de Ruta, para que el Consejo tuviera la suficiente información para aprobar el acceso de Colombia como miembro de la OCDE, debía pasar por una serie de exhaustivas revisiones por un total de 23 comités de la Organización, revisiones que comenzarían oficialmente a partir del envío de Colombia de un *Memorando Inicial*, en el cual debía indicarse la posición del Estado frente a cada uno de los instrumentos legales vigentes de la Organización, así como la remisión de una evaluación del Estado sobre la conformidad de la legislación interna, sus políticas y prácticas con los estándares de la OCDE.

Los Comités definidos para la revisión de Colombia fueron los de 1. Gobernanza Pública. 2. Política Regulatoria. 3. Desarrollo Regional. 4. Empleo y Asuntos Laborales. 5. Comercio. 6. Agricultura. 7. Pesca. 8. Política Educativa. 9. Salud. 10. Medio Ambiente. 11. Químicos. 12. Estadística y Política Estadística. 13. Política Científica y Tecnológica. 14. Economía Digital. 15. Economía y Desarrollo. 16. Asuntos Fiscales. 17. Inversión. 18. Gobernanza Corporativa. 19.

Mercados Financieros. 20. Seguros y Pensiones Privadas. 21. Competencia. 22. Consumidor y 23. El Grupo de Trabajo Anti-soborno en Transacciones Internacionales.

En efecto, a partir de la emisión de la Hoja de Ruta por parte del Consejo, y en términos de la Presidencia, “(...) el Gobierno comenzó a preparar el Memorando Inicial “*Initial Memorandum*”, en el cual se elaboró una revisión preliminar de la situación actual del Estado frente a los estándares de la OCDE” (Presidencia, 2015, párr.4) el cual fue presentado en marzo de 2014 y constituyó la base para la evaluación de cada uno de los 23 Comités definidos por la OCDE.

Este proceso fue liderado desde la Presidencia de la República, por el exdirector del Departamento Administrativo de la Presidencia Luis Guillermo Vélez, y en la sede de la OCDE en París, por la funcionaria Catalina Crane, ambos apoyados por un equipo técnico y en coordinación con cada entidad, referente a los temas de los distintos comités de la OCDE, las cuales a su vez contaban con una persona encargada de las actividades relacionadas con el proceso de ingreso a la Organización (Presidencia, 2015, párr. 1).

Posteriormente, después de la entrega del Memorando Inicial a la Secretaría, se inició la evaluación de cada uno de los Comités a Colombia. Dicha evaluación comprendió visitas de expertos de la Secretaría de la OCDE y de varios funcionarios de los distintos Estados miembros de la Organización, en las que se efectuaron algunas recomendaciones concretas no vinculantes de política pública (Senado, 2018, Proyecto de Ley 02), así como la asistencia de una serie de funcionarios del gobierno colombiano a las reuniones de los distintos comités y grupos de trabajo, en los cuales sus miembros evaluaban la voluntad y la capacidad de las entidades de cumplir con las recomendaciones y los instrumentos legales contenidos en el Memorando Inicial presentado.

Desde abril de 2014 y hasta mayo de 2018, Colombia fue obteniendo el visto bueno de los 23 Comités de forma progresiva para obtener la opinión formal en el último Comité (el Comité de Desarrollo Económico), dando paso a que el Consejo de la OCDE en pleno se reuniera para estudiar la situación de Colombia y decidiera invitar al Estado a hacer parte de la Organización. (Senado. 2018. Proyecto de Ley 02).

Así, representantes del Gobierno de Colombia viajaron a París y el 30 de mayo de 2018 se firmó el *“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”*, a través de la cual fue llamada oficialmente a firmar su adhesión. Para tal efecto, la OCDE publicó el siguiente comunicado:

Los Estados de la OCDE acordaron hoy invitar a Colombia a convertirse en miembro de la Organización. El próximo 30 de mayo en París, el Presidente de Colombia, Juan Manuel Santos, y el Secretario General Gurría, firmarán un Acuerdo de Acceso durante la reunión del Consejo de Ministros de la OCDE. Como parte del proceso de adhesión, Colombia se ha sometido a varias evaluaciones en profundidad, realizadas por 23 Comités de la OCDE, y ha realizado grandes reformas para alinear su legislación, políticas y prácticas con los estándares de la OCDE en cuestiones, entre otras, laborales, del sistema judicial, la gobernanza corporativa de las empresas públicas, la lucha contra el cohecho y el ámbito del comercio, y ha introducido nuevas políticas a nivel nacional sobre productos químicos industriales y gestión de residuos. La adhesión de Colombia como miembro se hará efectiva tras adoptar a nivel nacional los pasos necesarios para acceder a la Convención de la OCDE y depositar su instrumento de adhesión ante el gobierno francés, depositario de la

Convención. La adhesión de Colombia ampliará el número de miembros de la OCDE a 37 Estados (OCDE, 2018a, párr.1-3).

De igual manera, en el comunicado se incluyeron las palabras del Secretario General de la Organización, el señor José Ángel Gurría Treviño, quien afirmó:

Nos complace dar la bienvenida a Colombia como miembro de la OCDE. El Presidente Santos, cuando asumió el cargo, fijó como prioridad el acceso a nuestra Organización y celebramos que el proceso se haya podido finalizar durante su mandato. Ha supuesto un viaje en el que siempre hemos apreciado el gran compromiso y liderazgo del Presidente Santos y su equipo. La adhesión de Colombia contribuirá a nuestros esfuerzos por transformar la OCDE en una institución más diversa e inclusiva, lo que garantizará nuestra relevancia en los próximos años y las décadas venideras. Los desafíos globales a los que nos enfrentamos solo pueden abordarse si las economías emergentes, en desarrollo y avanzadas trabajan de forma conjunta (OCDE, 2018a, párr., 4).

Ahora bien, el proceso de aprobación de los Comités no fue sencillo. Por el contrario, Colombia tuvo que realizar un ejercicio difícil de adaptación a los estándares y recomendaciones de la OCDE. Por ello, de acuerdo a Luis Fernando Mejía, Exdirector del Departamento Nacional de Planeación, para lograr cumplir con la aprobación de los 23 comités, Colombia “(...) tomó e implementó más de 51 medidas de política pública que implican cambios sustantivos para el Estado; entre ellas se incluyen leyes, resoluciones, decretos y documentos Conpes” (DNP, 2018, párr. 5).

Dentro de esos cambios se expidieron leyes antisoborno, de regulación y supervisión de conglomerados financieros, normas sobre elecciones más transparente a los Superintendentes, se

firmó la Convención sobre Asistencia Mutua en temas tributarios, se expidieron leyes para fomentar la competencia y la productividad, etc.

Frente a ello, las mayores dificultades para Colombia se dieron en la aprobación de los comités de Comercio (último Comité en dar su aprobación) por asuntos relativos a propiedad intelectual, mejoras en el esquema de chatarrización y renovaciones en el parque automotor, y algunos cambios en el esquema de registros y precios del sector farmacéutico (La República, 2018, párr.10), y el acceso al Comité de Empleo, Trabajo y Asuntos Sociales (ELSAC), principalmente, pues Colombia presentaba niveles de informalidad laboral demasiado altos en comparación con los Estados que integran la OCDE, por lo que el Gobierno debía enfocarse en la promoción y fortalecimiento de la estabilidad y formalización laboral, así como la mejora en políticas de generación de empleo (Herrera, s.f., párr.5).

Fue apenas el 20 de abril de 2018, cinco años después de haberse abierto el proceso de adhesión del Estado que, Colombia recibió la nota de aprobación del Comité de Trabajo, Empleo y Asuntos Sociales de la OCDE (ELSAC), en la cual el Comité reconoció que Colombia hizo un esfuerzo significativo desde su proceso de adhesión con miras a abordar los desafíos del mercado laboral, luego que el Ministerio del trabajo presentará en marzo de ese año, los avances que en esa área había realizado el Estado en los últimos 7 años y que incluían la creación de cerca de “ (...) 3.2 millones de empleos, el incremento de la formalidad laboral hasta el 50,6% en las 13 ciudades y áreas metropolitanas, el incremento de la capacidad sancionatoria hasta los 174.390 millones en 2017 y la reducción de pactos colectivos” (Dinero, 2018, párr. 2).

Posterior a ello y tras obtener la aprobación del Comité de Trabajo, Empleo y Asuntos Sociales, el Estado sólo tenía pendientes los temas de chatarrización, la desregulación del precio de los

medicamentos y la deficiencia en temas de propiedad intelectual para ingresar a la organización (La República, 2018, párr.3), frente a las cuales el Comité de Comercio dio su visto bueno el 16 de mayo de 2018 (Portafolio, 2018.), dando así lugar a la aprobación del Consejo como se indicó en párrafos atrás de este documento.

### **3.3. El proceso interno de ratificación**

Con la firma del Acuerdo sobre los Términos de la Adhesión de Colombia a la OCDE, el Estado se comprometió con 6 declaraciones distintas, así:

1.) Una Declaración General de Aceptación en donde la República de Colombia acepta i) los objetivos y compromisos de la Organización, ii) los Protocolos suplementarios Nos. 1 y 2 de la Convención, al igual que decisiones, reglas, reglamentos, y conclusiones adoptados por la Organización relacionados con su gestión y funcionamiento, iii) Estados financieros de la Organización, iv) métodos de trabajo de la organización y, v) los instrumentos jurídicos sustantivos de la organización, frente a los cuales Colombia ya manifestó su posición y en algunos presentó observaciones o solicitó término para la implementación (se encuentra detallado en los anexos 1 a 5 de la declaración del Acuerdo). Asimismo, se comprometió a proveer su posición sobre nuevos instrumentos durante los tres (3) meses siguientes a su adopción, hasta tanto deposite su instrumento de adhesión ante el Gobierno de Francia.

2.) Una Declaración relacionada con el régimen de patentes en la que la República de Colombia ratifica que está legalmente vinculada para someterse a las disposiciones de la Decisión Andina 486 aplicable al régimen de patentes. Se declara que, las Decisiones Andinas son actos legislativos vinculantes y aplicables directamente en Colombia, y por lo tanto, no exigen ninguna incorporación a la legislación nacional. De igual forma, la regulación nacional de temas que ya

hayan sido tratados por Decisiones Andinas se limita a disposiciones complementarias y operativas tendientes a facilitar la aplicación de las disposiciones de la Decisión Andina.

3.) La suscripción de un Acuerdo sobre Privilegios e Inmunidades de la Organización que fue firmado por Colombia el 20 de junio de 2014, con miras a que la OCDE pueda prestar colaboración y apoyo en el territorio colombiano y pueda cumplir plena y eficientemente con sus responsabilidades y tareas, es necesario otorgarle una serie de privilegios, inmunidades y facilidades, con el fin de que goce de la independencia necesaria para el cumplimiento de su mandato, propósito y objetivos. Este acuerdo debe haber entrado en vigor en el momento en que Colombia deposite su instrumento de adhesión a la Convención.

4.) Una declaración de participación en actividades y órganos de la OCDE a título facultativo, en tanto ciertas actividades y órganos de la OCDE son opcionales para los Estados miembros y cada uno tiene la potestad de decidir en cuáles de ellos desea participar. En la declaración, la República de Colombia reconoce y acepta que, para ciertas actividades y órganos opcionales, existen procedimientos y/o criterios específicos para la participación o membresía los cuales serán aplicados. El anexo 7 del acuerdo contiene 4 actividades y entidades opcionales en las que Colombia ha venido participando desde antes de iniciar el proceso de acceso de Colombia a la OCDE, a saber: i) Centro de Desarrollo, ii) Programa para Encuesta Internacional de Enseñanza y Aprendizaje (TALIS), iii) Foro Mundial sobre Transparencia e Intercambio de Información con Fines Fiscales y iv) Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA).

5.) Una declaración de Terminación de Acuerdos anteriores con la Organización. A partir de la fecha de la adhesión de Colombia a la Convención, se considerarán terminados los acuerdos anteriores entre la República de Colombia y la Organización relacionados con su participación

como no Miembro en algunos órganos OCDE. A partir de la fecha de su adhesión, la República de Colombia participará en esos órganos OCDE como Miembro de la Organización.

6.) El compromiso de entregar informes a los Comités tras la adhesión. La República de Colombia acordó entregar informes de progreso en los siguientes comités: i) Política ambiental, ii) Productos Químicos, iii) Gobernanza Pública, iv) Política Regulatoria, v) Empleo, Trabajo y Asuntos Sociales, vi) Comité de Comercio, vii) Pesca. Paralelamente acordó contribuir con recursos para apoyar los informes de progreso post-adhesión. Adicionalmente, el Secretariado de la OCDE publicará un resumen anual de los progresos logrados posteriores al ingreso de Colombia a la Organización.

En febrero de 2019, la Corte Constitucional inició el estudio de constitucionalidad de la Ley 1950 de 8 de enero de 2019, que es la que permite la adhesión de Colombia a la Convención de la OCDE, a través del Magistrado José Fernando Reyes, quien decretó varias pruebas para poder hacer la ponencia que se discutirá en Sala Plena. Dentro de las pruebas decretadas se ofició al Congreso para que enviara un informe sobre el trámite legislativo, que respondiera si se hicieron consultas previas a las comunidades negras e indígenas y a la Cancillería para que informara quiénes fueron los funcionarios que hicieron la negociación, qué poderes tenían y si el presidente Iván Duque los ratificó, además de los documentos centrales del acuerdo, como la declaración que dio Colombia al aceptar las obligaciones de la membresía y a decisión del Consejo de invitar a la República de Colombia para la adherir a la Convención de la OCDE (Caracol Radio, 2019).

Así mismo, la Corte solicitó la remisión de opiniones a varios sectores académicos sobre los impactos, efectos y desafíos que se generan con la adhesión de Colombia a la OCDE, especialmente sobre lo que implica en materia de educación, medio ambiente, trabajo y seguridad

social, posconflicto, programas sociales, entre otros; y los plazos y cronogramas que tiene Colombia para cumplir cada condición invitando además a las Comunidades Negras PCN, a la ONIC, a la Defensoría del Pueblo y otras entidades para que presenten sus opiniones sobre el ingreso de Colombia (Caracol Radio, 2019).

En virtud de lo dispuesto por el artículo 241 constitucional, si la Corte declara exequible la Ley aprobatoria del tratado, el Gobierno podrá efectuar el canje de notas, pero si la declara inexecutable no podrá ser ratificado. En caso tal que, varias normas del tratado multilateral sean declaradas inexecutable por la Corte Constitucional, el Presidente de la República sólo podrá manifestar el consentimiento formulando las correspondientes reservas y Colombia debe depositarlo ante el secretariado de la OCDE.

#### **4. PROGRESOS, AVANCES Y RETOS DE COLOMBIA EN MATERIA LABORAL**

Como se dijo en apartados anteriores, el ingreso de Colombia a la OCDE no fue un proceso sencillo y una de las razones fueron los problemas que presentaba el Estado en materia laboral al punto que, fue el Comité de Empleo, Trabajo y Asuntos Sociales el penúltimo en dar su aprobación.

Estas dificultades fueron reconocidas por el ex ministro de hacienda Mauricio Cárdenas en la reunión del Consejo de miembros de la OCDE del 22 de enero de 2018, momento para el cual se contaba con la aprobación de 20 de los 23 Comités designados para el estudio de entrada de Colombia a la Organización donde afirmó:

Colombia ha estado realizando el proceso de adhesión formalmente por casi 5 años, desde mayo de 2013. Durante este tiempo, he sido testigo directo del compromiso de todo el gobierno de cumplir con todas las recomendaciones de los 23 Comités de la

OCDE. Como he sido directamente responsable de varias de las reformas promulgadas, puedo afirmar claramente que el proceso ha influido en las decisiones de política pública más importantes de los últimos años. Gracias a la buena disposición para implementar las recomendaciones de la OCDE, Colombia ya ha finalizado las revisiones de 20 Comités de los 23 proporcionados en la Hoja de Ruta de Adhesión. Como saben, hay tres comités destacados: Comité de Comercio; Comité de Empleo, Trabajo y Asuntos Sociales y el EDRC (Cardenas, 2018, p. 7).

Al respecto, ya desde el documento *hoja de ruta* establecido por la OCDE para la invitación de Colombia a ser miembro, respecto del Comité de Empleo y Asuntos Sociales (ELSAC) se le pidió al Estado asumir un compromiso para asegurar que las políticas e instituciones de mercado laboral, capacitación, protección social y migración, facilitaran el ajuste económico y promovieran la prosperidad económica para todos, lo cual debía demostrarse a través de:

- Políticas e instituciones apropiadas de mercado laboral y capacitación, así como sistemas de relaciones laborales que estuvieran en línea con la estrategia de empleo de la OCDE
- Políticas para mejorar las oportunidades en el mercado laboral para grupos sub-representados (por ejemplo, los no calificados, los jóvenes, las mujeres y las personas mayores), así como políticas para promover la transición del empleo informal al formal.
- Políticas financiera y socialmente sostenibles para promover la integración y cohesión social, incluidas las políticas de ingresos de pensión, apoyo a las familias con hijos y medidas diseñadas para ayudar a las personas sin trabajo y otros grupos vulnerables a combatir la pobreza y encontrar empleos productivos y gratificantes.

- Gobernanza efectiva del mercado laboral y de los sistemas de protección social, incluida la capacidad para monitorear la implementación de políticas y analizar y evaluar los resultados alcanzados.
- Políticas para garantizar el pleno respeto de los derechos laborales, con especial énfasis en los derechos y la seguridad de los representantes sindicales.
- Políticas para gestionar mejor los flujos migratorios y para fomentar el mercado laboral y la integración social de los inmigrantes y sus hijos, así como políticas para aprovechar las habilidades de los emigrantes para apoyar el crecimiento económico (OCDE, 2013a).

Con base en tales compromisos, las políticas laborales y prácticas generalizadas en el Estado fueron estudiadas a profundidad por la OCDE en el año 2016, frente a lo cual la Organización presentó una evaluación del Estado contrastado con los demás miembros y presentó una serie de recomendaciones en virtud del estudio que realizaba el Comité de Empleo, Trabajo y Asuntos Sociales ELSAC, como parte del proceso de adhesión de Colombia a la OCDE, (OCDE, 2016).

De acuerdo con los hallazgos de la Organización, en el estudio elaborado por los funcionarios de la OCDE, Horacio Levy, Thomas Liebig y Veerle Miranda con el apoyo de Rodrigo Fernández, Hervé Philippe, Mónica Meza-Essid y Monika Queisser, entre otros, Colombia había tenido un importante avance en materia económica y social, debido a una combinación de sólido crecimiento económico y de una serie de políticas dirigidas hacia los grupos más vulnerables, lo cual había permitido mejorar el estándar de vida de la población en general. De igual manera, habían crecido las tasas de empleo y la participación de la fuerza laboral al punto de ser más elevadas que las del promedio de los Estados de la OCDE.

No obstante, a pesar de ese avance proveniente del crecimiento sólido y sostenido que había sido acompañado por un sólido marco monetario, fiscal y financiero, Colombia no solo necesita mantener altas tasas de crecimiento para acercarse a los estándares de vida de los Estados de la OCDE<sup>2</sup>, sino que también debe resolver profundos problemas estructurales en materia laboral, relativos especialmente al fenómeno de la informalidad, la desigualdad de ingresos<sup>3</sup>, el sistema de pensiones, la redistribución por medio de impuestos y prestaciones, la violencia a los líderes sindicales y miembros del sindicato y el cumplimiento efectivo de las normas en materia laboral.

En ese sentido, este capítulo pretende mostrar los grandes retos que debe afrontar el Estado colombiano como nuevo integrante de la Organización, una vez finalice el proceso de ratificación interna en la Corte Constitucional, así como identificar los avances que sobre algunos de esos retos se han realizado, basados principalmente en los estudios realizados por la OCDE.

#### **4.1. Reducción de la informalidad**

De acuerdo con la OCDE, las mejoras en las tasas de empleo en Colombia en realidad ocultan profundos problemas estructurales. En efecto, aunque las tasas de empleo y participación de la fuerza laboral son ligeramente superiores a las de los Estados de la OCDE, gracias a altos índices de empleo entre los hombres de todas las edades y mejoras en los índices de empleo de jóvenes, mujeres y trabajadores de la tercera edad<sup>4</sup>, los niveles de autoempleo son muy elevados. Así, de

---

<sup>2</sup> De acuerdo con el informe, Colombia con un PIB per cápita equivalente al 34% del promedio de la OCDE en 2013, Colombia está muy por debajo de México (46%) y Turquía (50%), los dos países de la OCDE con el PIB per cápita más bajo.

<sup>3</sup> De acuerdo con el informe de la OCDE Colombia sigue siendo un país muy desigual, con un coeficiente de Gini de desigualdad de ingresos disponibles de 0,56 frente al promedio de 0,31 de la OCDE. El coeficiente de Gini es sustancialmente mayor que en Chile (0,50) y México (0,47), los países de la OCDE con los más elevados niveles de desigualdad de ingresos.

<sup>4</sup> En el 2013, el 73,4% de la población entre los 15 y los 64 años de edad era activa en el mercado laboral, y el 66,5% estaba empleada, mientras que en la OCDE los promedios eran de 71,1% y 65,3% respectivamente. No solamente los hombres, sino también los jóvenes y las personas de la tercera edad tienen ahora tasas de empleo más elevadas que sus contrapartes en los países de la OCDE; únicamente las mujeres siguen rezagadas. El índice de desempleo también

acuerdo con cifras de la OCDE basadas en la Encuesta Nacional de Hogares realizada por el DANE, el 52% de la población trabaja como independiente en comparación con el 27% en México, el 39% en Grecia y el promedio de 17% de la OCDE.

De igual manera, para la Organización es preocupante que la mayoría de los trabajadores independientes laboren en negocios informales (83%) y no se encuentren cubiertos por la seguridad social (93%), lo cual se suma al hecho que alrededor del 42% de los trabajadores no contribuyen al sistema de pensiones, una cifra mucho más elevada que la de la mayoría de las demás economías emergentes.

Sin embargo, la OCDE ha reconocido que, en los últimos años Colombia ha venido adelantando iniciativas para mejorar los niveles de formalidad, especialmente con la Ley 1429 de 2010 y la reforma tributaria de 2012. En efecto, la primera de ellas incluía el acceso a programas como microcrédito dirigidos a personas menores de 28 años de edad; la reducción de impuestos y aportes a la seguridad social hasta finales del 2014 para las pequeñas empresas; la simplificación de procesos administrativos y legislativos; disminución temporal del impuesto sobre la renta y el impuesto a la nómina para aquellos empleadores que contrataran empleados provenientes de grupos poblacionales vulnerables, y la reducción de los impuestos sobre la renta para los trabajadores independientes.

Por su parte, la reforma tributaria redujo los costos no salariales y migró hacia un impuesto corporativo más amplio para los trabajadores que devengan menos de diez veces el salario mínimo, se redujeron los aportes obligatorios del 29,5% al 16% eliminando los aportes al ICBF (3%);

---

ha caído considerablemente, pasando del 15,6% de la fuerza laboral mayor de 15 años de edad en 2002 al 9,6% en 2014, y el desempleo de larga duración es marginal.

SENA (2%); y sistema contributivo de salud (8.5%). Para suplir los ingresos perdidos, se disminuyó la tasa legal del impuesto sobre la renta corporativa y se introdujo un impuesto adicional CREE con una base más amplia.

Probablemente, en virtud de esos avances, de acuerdo con datos del DANE la informalidad está en una gradual disminución, pues desde la Ley 1429 de 2010 el número de empleados no contribuyentes al sistema de pensiones disminuyó en 5%, llegando al 65,4% en septiembre del 2014 y viene en aumento la generación de empleo formal desde mediados del 2009 y en deceso la generación de empleo informal a partir de finales del 2011, pasando a ser negativa desde mediados del 2012.

Recientemente, el Consejo Nacional de Política Económica expidió el Documento CONPES 3956 “Política de Formalización Empresarial” mediante el cual se busca implementar acciones que favorezcan la formalización desde un enfoque multidimensional.

En efecto, el documento CONPES 3956 establece:

El presente documento establece un marco conceptual que define por primer a vez la formalidad empresarial como un proceso multidimensional y plantea una política interinstitucional para abordar dicho fenómeno de manera integral. Recomienda acciones para promover mayores niveles de formalidad empresarial mejorando la relación beneficio costo que esta representa para las empresas. Esto, a través de estrategias que reduzcan la carga regulatoria asociada a la actividad empresarial formal, permitan a las empresas a materializar sus potenciales beneficios y fortalezcan las actividades de inspección, vigilancia y control (IVC) al cumplimiento de la regulación. Así mismo, busca fortalecer la información disponible para tomar

decisiones de política pública relacionadas con la formalidad empresarial. Estas acciones están dirigidas a empresas con altos niveles de informalidad, pero su alcance no incluye unidades productivas de subsistencia, las cuales deberán ser objeto de una política de inclusión productiva (CONPES, 2019, pp. 9 - 10).

A partir del mismo, queda claro que existe una necesidad de implementar políticas enfocadas en ayudar a las empresas con la finalidad de alcanzar un desarrollo empresarial básico, que les permita materializar los beneficios de la formalidad y se muestra como el impacto en la formalización aumenta significativamente cuando la reducción de costos es acompañada de políticas que aseguran que las empresas materialicen los potenciales beneficios de formalizarse.

En materia laboral, en primer lugar, se busca que, a través de la ventanilla Única Empresarial los subsistemas de seguridad social, reciban la información básica de los empleadores para realizar su registro e inscripción automática mejorando la agilidad de los trámites hasta en un 50% (CONPES, 2019). En segundo lugar, el Ministerio de Salud y Protección Social deberá desarrollar un formulario único de afiliación de empleados ante las administradoras de riesgos laborales acompañado de la formalización en el primer semestre de 2019 del modelo operativo del formulario único, el cual será posteriormente socializado con las administradoras de riesgos laborales. En tercer lugar, el Ministerio del Trabajo desarrollará un formulario único de afiliación de empleados para pensiones, BEPS y cajas de compensación familiar que permita simplificar la cantidad de instrumentos actualmente utilizados para afiliar a los empleados ante estos sistemas y facilitar la transmisión de información entre entidades y ventanillas. En cuarto lugar, el Ministerio de Salud establecerá cambios normativos para facilitar la tramitación de reembolsos de incapacidades de trabajadores por parte de las EPS a las empresas.

En quinto lugar, el Ministerio de Salud y Protección Social garantizará la cobertura del portal único transaccional a los demás trámites y requerimientos en salud, que actualmente solo incluye traslados entre EPS, e integrará los trámites correspondientes del subsistema de riesgos laborales. Por su parte, en sexto lugar el Ministerio del Trabajo deberá implementar en un portal virtual todos los trámites asociados a los trabajadores en los subsistemas de pensiones y subsidio familiar. En séptimo lugar, de manera muy importante, el documento CONPES 3956 ordena al Ministerio del Trabajo en coordinación con el Ministerio de Hacienda y el Departamento Nacional de Planeación presentar un proyecto de ley que flexibilice los esquemas de vinculación, afiliación, cotización a los sistemas de seguridad social, que tenga en cuenta especialmente los ingresos y condiciones diferenciales de la población lo cual espera realizarse en el año 2020.

De igual manera, el documento CONPES establece que, en materia de formalización laboral, es necesario fortalecer la actuación de la Red Nacional de Formalización Laboral con el compromiso de realizar, en el año 2019, el diseño e implementación de un plan nacional de trabajo para la RNFL, encabezado por el Ministerio del Trabajo, que articule las políticas de formalización empresarial y laboral y consolide un servicio de capacitación y asistencia técnica para los pequeños empresarios y sectores informales. Finalmente, Colpensiones, en coordinación con Banca de las Oportunidades de Bancóldex deberán promover la vinculación a BEPS y el ahorro de los microempresarios y emprendedores, a través de la educación económica y financiera para lograr una mayor cobertura de protección a la vejez de la población con ingresos inferiores a un SMMLV.

A pesar de todos esos esfuerzos, las cifras de informalidad siguen siendo muy elevadas y por ello el compromiso del Gobierno colombiano es seguir eliminando las barreras que impiden la formalización, especialmente atacando la falta de productividad, los inadecuados incentivos en

materia de seguridad social en salud, el elevado salario mínimo y la débil implementación de la legislación laboral.

Tales aspectos pretenden ser atacados también a partir del Plan Nacional de Desarrollo que incluyó una subsección denominada “*EQUIDAD EN EL TRABAJO*” y que trae entre otras cosas los siguientes aspectos:

En primer lugar, establece en su artículo 197 el denominado piso de protección social para personas con ingresos inferiores a un salario mínimo. En efecto, el Plan Nacional de Desarrollo establece que las personas que tengan relación contractual laboral o por prestación de servicios, por tiempo parcial y que en virtud de ello perciban un ingreso mensual inferior a un (1) Salario Mínimo Mensual Legal Vigente, deben ser vinculadas al Piso de Protección Social que estará integrado por: i) el Régimen Subsidiado del Sistema General de Seguridad en Salud, ii) el Servicio Social Complementario de Beneficios Económicos Periódicos - BEPS como mecanismo de protección en la vejez y iii) el Seguro Inclusivo que amparará al trabajador de los riesgos derivados de la actividad laboral y de las enfermedades cubiertas por BEPS. En tales eventos el aporte al programa de los Beneficios Económico Periódicos – BEPS deberá ser asumido enteramente por el empleador o el contratante y corresponderá al 15% del ingreso mensual del trabajador o contratista y de este monto se destinará el 1% para financiar el Fondo de Riesgos Laborales, con el fin de atender el pago de la prima del Seguro Inclusivo<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> i.) Las personas que no tengan una vinculación laboral o no hayan suscrito un contrato de prestación de servicios y no tengan capacidad de pago para cubrir el monto total de la cotización al Sistema Integral de Seguridad Social también podrán afiliarse y/o vincularse bajo la modalidad del piso de protección social de y serán los responsables de realizar el aporte al programa BEPS y el pago del seguro inclusivo. ii.) En ningún caso el ahorro en el mecanismo de los Beneficios Económicos Periódicos podrá ser inferior al tope mínimo establecido para ese Servicio Social Complementario para lo cual el Gobierno nacional reglamentará la materia y podrá establecer mecanismos para que los vinculados al programa BEPS, realicen ahorros en este servicio social complementario de forma conjunta con la adquisición de bienes y servicios, y para que los trabajadores dependientes cobijados por el presente artículo tengan acceso al sistema de subsidio familiar. iii.) Los empleadores o contratantes que cuenten con trabajadores o contratistas

Sin embargo, los retos no son menores. Situaciones como las que se han presentado en el sector de la economía colaborativa con plataformas como Rappi o Uber, donde se usan contratos de prestación de servicios de naturaleza comercial sin garantizar unos mínimos de vinculación a la seguridad social (El Espectador, 2018) son una muestra que Colombia está lejos de solucionar los problemas de informalidad que son la gran preocupación de la OCDE.

#### **4.1.1. Modificación del esquema de seguridad social en salud**

En Colombia, coexisten dos modelos de seguridad social en materia de salud. Por un lado, existe un modelo contributivo obligatorio para los trabajadores del sector formal que implica un Plan Obligatorio de Salud (POS), y por el otro, un modelo no contributivo o subsidiado para el resto de la población que implica un Plan Obligatorio de Salud Subsidiado (POS-S).

El régimen contributivo se financia con un aporte del 4% del salario de los empleados formales y por los pagos del impuesto CREE si se trata de empleados con un salario inferior a 10 SMLMV o el 8.5% de aportes sobre la base salarial del trabajador si el salario supera dicho tope a cargo del empleador. Por su parte, el régimen subsidiado se financia con los aportes a salud de los trabajadores del régimen contributivo (1,5%), con los aportes de los pertenecientes al régimen contributivo a las cajas de compensación familiar (7%) y por último con dineros destinados por el Gobierno central y las administraciones locales.

---

afiliados al sistema de seguridad social en su componente contributivo, y que con el propósito de obtener provecho de la reducción de sus aportes en materia de seguridad social desmejoren las condiciones económicas de dichos trabajadores o contratistas mediante la implementación de uno o varios actos o negocios jurídicos artificiosos que conlleve a su afiliación al piso mínimo de protección social, independientemente de cualquier intención subjetiva adicional, serán objeto de procesos de fiscalización preferente en los que podrán ser sancionados por la Unidad de Gestión de Pensiones y Parafiscales - UGPP por no realizar en debida forma los aportes a seguridad social que le correspondan, una vez surtido el debido proceso y ejercido el derecho a la defensa a que haya lugar.

Ese sistema dual, donde se mezclan aportes obligatorios por parte del personal empleado en el sector formal y un plan no contributivo para el resto de la población, puede tener impactos negativos en el mercado laboral, pues no genera incentivos adecuados para que los trabajadores deseen pertenecer al sector formal. En ese sentido, se plantea que los trabajadores en Colombia no tienen estímulos para formalizarse y cotizar al sistema de salud porque i.) parte de las cotizaciones de los trabajadores formales se utilizan para financiar el sistema de subsidios, y por ende actúan como un impuesto, ii.) el sistema de salud subsidiado ofrece servicios similares y es gratuito, y iii.) se produce una discontinuidad en la cobertura en salud cuando las condiciones laborales de un individuo cambian.

De hecho, la OCDE basada en estudios realizados en Colombia, muestra como la universalización de la salud, por medio de la generación de un sistema dual con la Ley 100, incrementó la informalidad en 4% entre 1995 y 2005, lo cual se agravó con la unificación de los sistemas contributivos de pensiones y de salud entre 2003 y 2007, que eliminó la posibilidad de contribuir a un plan y no al otro, lo cual redujo aún más el número de trabajadores cotizantes al sistema de salud, especialmente entre los trabajadores independientes.

Por tales motivos, el reto de Colombia en materia de salud es la definición de un sistema que otorgue incentivos adecuados para la formalización, en el cual no sean los trabajadores formales quienes asuman las cargas de un sistema que disfrutarán, con las mismas coberturas, quienes no contribuyen a este. Para ello, la OCDE recomienda que, para avanzar en materia de formalización, sin afectar una cobertura universal, se amplíen las fuentes de financiación del sistema subsidiado reduciendo los aportes provenientes de los empleados del sector formal y utilizando en mayor medida el Presupuesto General de la Nación.

Sin embargo, Colombia no ha atacado de manera frontal uno de los grandes problemas del sistema de salud que no tiene que ver con incentivos económicos de los cotizantes para pertenecer a uno u otro régimen y es el gran foco de corrupción de quienes manejan el sistema (CM&, 2016). En ese sentido, atacar el régimen subsidiado de salud que ha ampliado la cobertura del sistema por razones de estabilidad financiera sin primero atacar los problemas estructurales de corrupción que se han presentado es un aspecto que disminuye la legitimidad de estas eventuales medidas.

#### **4.1.2. La débil aplicación de la legislación laboral**

De acuerdo con la Organización, un control débil del cumplimiento de la normatividad laboral contribuye en gran medida a la informalidad, pues si bien en algunos casos la misma se debe a la incapacidad de ingresar al sector formal por los elevados costos que ello implica, en otros casos la informalidad se debe a una estrategia de algunos trabajadores y empresas para burlar las normas laborales.

Para dar paso al análisis sobre el bajo control del cumplimiento de la regulación laboral, la OCDE ha sido clara en expresar su preocupación por los casos en los cuales se recurre de manera fraudulenta a contratos de naturaleza civil para ocultar relaciones laborales, como sucede en algunas situaciones con las cooperativas de trabajo asociado (CTA), sociedades por acciones simplificadas (S.A.S.) y los contratos sindicales donde los trabajadores no se benefician de las normas laborales.

Frente a ello, Colombia prohibió a través de la Ley 1429 de 2010 la intermediación laboral de las actividades misionales mediante las cooperativas de trabajo asociado o cualquier otro modelo de relación que afecte derechos laborales. Desde entonces, el Ministerio del Trabajo ha buscado generar herramientas apropiadas para combatir estas prácticas como el Decreto 2025 de 2011

(declarado nulo casi en su totalidad por Sentencia del Consejo de Estado, Sala de lo Contenciosos Administrativo, Sentencia 11001-03-25-000-2011-00390-00 (1482-2011), 2018) y el Decreto 583 de 2016 derogado por el Decreto 683 de 2018 normas que claramente han sido insuficientes para controlar el fenómeno.

Así mismo, en búsqueda de limitar estas prácticas, mediante el Decreto 36 de 2016 que modificó el Decreto Único Reglamentario del Sector trabajo se limitó el uso de la figura del contrato sindical. Por ejemplo, se estableció en el artículo 2.2.2.1.18 que el sindicato que suscribe un contrato sindical para prestar servicios o ejecutar obras, lo hará en el marco del cumplimiento de la Constitución Nacional, la Ley y el Decreto Reglamentario Único del Sector Trabajo pues de no cumplir con las obligaciones legales, las Direcciones Territoriales del Ministerio del Trabajo impondrán las sanciones previstas en las normas aplicables.

De igual manera se estableció que, se requiere autorización para la celebración del contrato sindical mediante decisión previa de sus afiliados en asamblea general, que el sindicato de trabajadores que haya suscrito un contrato sindical responde por las obligaciones directas que surjan del mismo y por el cumplimiento de las que se estipulen a favor de los afiliados vinculados para su ejecución y una serie de requisitos de validez, tales como la existencia previa del sindicato con al menos seis meses de constitución antes de la firma del contrato sindical, la afiliación de trabajadores vinculados a la empresa con la cual se celebra el contrato sindical, la aprobación en asamblea de afiliados de la suscripción del contrato sindical y la estructura y capacidad administrativa y financiera para prestar los servicios, ejecutar las obras contratadas y cumplir con las obligaciones legales. Adicionalmente, se establece el requisito de brindar caución para garantizar el cumplimiento de las obligaciones y uno de los ejemplares del contrato sindical con su correspondiente reglamento debe depositarse a más tardar quince (15) días después de su firma,

ante la respectiva Dirección Territorial del Ministerio de Trabajo en donde este se suscriba o se vaya a ejecutar.

En ese sentido, el reto consiste en controlar cada vez más la utilización de estas figuras, para lo cual la OCDE ha aclarado que, únicamente en algunos Estados miembros, la inspección de trabajo tiene algo de poder para hacer cumplir la legislación laboral, respecto de la relación laboral sin necesidad de la intervención del aparato judicial. Por ese motivo, las oportunidades se centran en las autoridades tributarias y de la seguridad social, que cuentan con la facultad de imponer contribuciones y multas directamente a los empleadores, con base en sus propias evaluaciones de la relación entre el empleador y el trabajador, y pueden tratar de obtener sanciones penales en los tribunales por fraude o abusos graves. En Colombia se podrían desarrollar estrategias similares, lo cual ya ha venido siendo adelantado, por ejemplo, con el trabajo de la Unidad de Gestión de Pensiones y Parafiscales adscrita al Ministerio de Hacienda.

Otra de las problemáticas que impactan la inadecuada vigilancia y control del cumplimiento de las normas laborales, -y que por tanto favorece los niveles de informalidad- tiene que ver con los recursos disponibles de los inspectores del trabajo, quienes tienen a su cargo el control del cumplimiento de las normas. En efecto, la principal preocupación de la OCDE es la cantidad de trabajadores que le corresponde vigilar a cada inspector en Colombia. Así, aunque se ha dado un aumento gradual de 289 inspectores -en el 2008- a 766 -a finales de febrero del 2015-, el número de trabajadores por inspector de trabajo (cerca de 28.500) sigue siendo más alto que en muchos Estados de la Organización. Esta situación cobra importancia, teniendo en cuenta que, varios Estados de la OCDE tienen incluso menos inspectores de trabajo, y adicional, la alta frecuencia de las violaciones de la legislación laboral y la baja cobertura de la negociación colectiva en

Colombia, hacen que sea fundamental para el derecho laboral contar con un sistema de inspección fuerte.

Con ese contexto, la OCDE ha recomendado no solo aumentar el número de inspectores, sino que aquellos que actúan simultáneamente como conciliadores en los conflictos laborales, puedan distribuir de una forma eficiente, el tiempo utilizado en las audiencias de conciliación y en visitas de inspección, pues de acuerdo con las cifras del Ministerio, los inspectores del trabajo colombianos realizan al año alrededor de 86.000 audiencias de conciliación, en comparación con un número reducido a 10.000 visitas de inspección.

En este sentido, es importante combatir la falta de estabilidad profesional de los inspectores, quienes rotan de manera constante, a pesar de solo poder ser despedidos por razones disciplinarias de acuerdo con la Corte Constitucional. Por ello, se pide que se garantice un adecuado proceso de selección de los inspectores para asegurar una calidad óptima del sistema de inspección del trabajo, un buen proceso de capacitación, superar los niveles salariales para atraer mejores candidatos y evitar una alta rotación del personal.

En este orden, la OCDE ha resaltado que Colombia debe trabajar en la consolidación de un esquema sancionatorio sólido, para los casos de incumplimiento de las normas laborales, que sirva como mecanismo disuasorio. En efecto, debido a la escasez de recursos del Ministerio para ejercer sus competencias de control, la facultad sancionatoria es un adecuado mecanismo para que las empresas cumplan voluntariamente las normas. A la vez, los costos previstos de una investigación no dependen únicamente de la probabilidad de que una empresa sea visitada, sino también de la cuantía de las multas y su eficaz recaudo, aspectos que garantizan una adecuada persuasión para cumplir las normas.

Frente a ello, Colombia avanzó al aumentar la máxima multa aplicable, la cual pasó de 1-100 salarios mínimos mensuales a 1-5.000 en el 2013, por lo que, su reto ahora consiste en realizar un adecuado recaudo de las multas que se imponen, en su mayoría de casos por falta de cooperación de las empresas, y muy pocas por tercerización ilegal o violaciones de los derechos de libertad de asociación y negociación colectiva, que son las conductas que se pretenden prevenir en mayor medida. Tales multas son recaudadas por el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), pero debido a demoras administrativas muchas han prescrito.

Por último, existe un gran reto en los casos en los cuales, a través de acuerdos de formalización laboral, las empresas sancionadas por tercerización ilegal pueden obtener una reducción o incluso una condonación de la multa si contratan directamente a los trabajadores con un contrato a término indefinido. Aunque, esta opción garantiza la seguridad laboral de los trabajadores involucrados, el seguimiento por parte del Ministerio del Trabajo es insuficiente para verificar el contenido de los acuerdos de formalización (algunos acuerdos no ofrecen a los trabajadores contratos a término indefinido, sino únicamente a plazo fijo por un año) y para corroborar que los trabajadores sean en efecto contratados conforme a los términos establecidos en el acuerdo.

Al respecto, debe decirse que Acuerdo de Formalización Laboral es aquel suscrito entre uno o varios empleadores y una Dirección Territorial del Ministerio del Trabajo, previo visto bueno del Despacho del Viceministro de Relaciones Laborales e Inspección, en el cual se consignan compromisos de mejora en formalización, mediante la celebración de contratos laborales con vocación de permanencia y tendrán aplicación en las instituciones o empresas públicas y privadas (Ley 1610, 2013, art. 13).

Mediante tales acuerdos, se busca hacer eficaz la labor de Inspección, Vigilancia y Control que ejercen las Direcciones Territoriales del Ministerio del Trabajo, lograr la formalización de las relaciones laborales mediante compromisos eficaces de los empleadores para mejorar las formas de vinculación del personal, buscando la celebración de contratos de trabajo con vocación de permanencia, en los términos de la Ley y contribuir al logro de una relación constructiva y de suma de esfuerzos con los empleadores y fortalecer la vigilancia y acompañamiento por parte del Ministerio del Trabajo.

En virtud de tales acuerdos, cuando el curso de una averiguación preliminar o investigación administrativa dirigida a imponer una sanción por el incumplimiento de normas laborales, se suscriba un Acuerdo de Formalización Laboral con el cumplimiento de los requisitos del Ministerio del Trabajo establecidos en la resolución 321 de 2013 este puede suspender o archivar la investigación o disminuir sus consecuencias económicas con el compromiso de una vinculación laboral.

En ese mismo sentido, el Plan Nacional de Desarrollo estableció en su artículo 205 la facultad del Ministerio del Trabajo de dar por suspendido o terminado, mediante mutuo acuerdo, un procedimiento administrativo sancionatorio por violación de normas laborales, diferentes a las relativas a la formalización laboral la cual estará condicionada a que los investigados reconozcan el incumplimiento de las normas laborales o de seguridad social integral, y garanticen la implementación por parte de los empleadores investigados, de medidas dirigidas a corregir las causas por las cuales se dio inicio a la actuación administrativa. En tales casos, las empresas deberán comprometerse a implementar las medidas correctivas mediante un plan de mejoramiento que contenga plazos razonables, no superiores a un (1) año, el cual deberá ser aprobado por el Ministerio del Trabajo de tal manera que si la suspensión por mutuo acuerdo se suscribiere en la

etapa de averiguación preliminar, no habrá lugar a sanción alguna y si se suscribiera entre la formulación de cargos y la presentación de descargos, la sanción tendrá una rebaja de la mitad; y si se suscribiera entre el período probatorio y la presentación de alegatos, la sanción tendrá una rebaja de una tercera parte. Si no se diere cumplimiento al plan de mejoramiento, se levantará la suspensión y se continuará con las etapas restantes del procedimiento, sin que proceda reducción alguna en la sanción. Este beneficio no procederá en caso de reincidencia de las mismas infracciones.

#### **4.1.3. Aumento de la competitividad**

El desarrollo y la implementación de una estrategia en materia de competitividad deber ser una tarea prioritaria para el Estado Colombiano. Al respecto, la OCDE ha reconocido los esfuerzos de Colombia para constituir unidades de capacitación vocacional dentro de las empresas, a fin de incentivarlas a capacitar a su fuerza laboral y mejorar su productividad.

Adicionalmente, se han implementado programas de capacitación para personas especialmente vulnerables como jóvenes víctimas del conflicto armado y se han generado becas para cursos de capacitación a corto plazo dirigidos a personas de 18 a 45 años de edad, que quieran mejorar sus oportunidades en el mercado laboral, dando prioridad a los desempleados. Esos esfuerzos tienen como finalidad disminuir los índices de informalidad, en tanto, si los trabajadores son más productivos, permiten mayores ingresos a las empresas, lo cual implica la posibilidad de asumir, en mejor medida, los altos costos que implica la pertenencia al sector formal.

De igual manera en la Ley del Plan de Desarrollo Pacto por la Equidad Pacto por Colombia se estableció en su artículo 198 la creación del Sistema Nacional de Cualificaciones (SNC) mediante el cual se establecen un conjunto de políticas, instrumentos, componentes y procesos necesarios

para alinear la educación y formación a las necesidades sociales y productivas del país promoviendo el desarrollo profesional de los ciudadanos.

De igual manera se crea el Esquema de Movilidad Educativa y Formativa, para facilitar la movilidad de las personas entre las diferentes vías de cualificación que son la educativa, la formación para el trabajo y el reconocimiento de aprendizajes previos para la certificación de competencias, con el fin de promover las rutas de aprendizaje, las relaciones con el sector productivo y el aprendizaje a lo largo de la vida.

#### **4.1.4. Salario mínimo**

Otra de las problemáticas que enfrenta el empleo formal en Colombia, es el elevado salario mínimo respecto del índice de productividad, lo que se convierte en un rasero para empleos formales e informales.

En Colombia, la definición del salario se realiza anualmente y su determinación suele conllevar presiones políticas, pues se da en medio de una negociación entre las federaciones sindicales, las federaciones patronales y el Gobierno. Sin embargo, en caso de no alcanzar un acuerdo, el gobierno puede fijar el valor de manera unilateral, teniendo en cuenta indicadores como la inflación, el PIB y la productividad laboral, bajo el entendido que el incremento nunca puede ser menor al índice de la inflación para no afectar el poder adquisitivo de las personas.

En términos económicos, se ha evidenciado que, el salario mínimo en el 2013 alcanzó el 96% del salario mediano, valor mucho más alto que el de cualquier Estado miembro de la OCDE, lo cual se suma al hecho que, incluso excluyendo el sector informal, donde el cumplimiento con el salario mínimo es inferior, la relación está muy por encima de la que se da en los Estados de la OCDE. De hecho, al compararlo con otras economías, la relación de salario mínimo-mediano para

los empleados de tiempo completo es del 32% en México, del 68% en Brasil y Chile y del 69% en Turquía versus el 96% de Colombia, el cual es considerablemente alto.

De acuerdo con estudios de la Organización, un salario mínimo vinculante, que además es alto respecto de la productividad, reduce el empleo formal e incrementa la desigualdad salarial. En Colombia, este asunto es de gran impacto para las regiones más pobres con baja productividad, donde el salario mínimo está muy por encima del ingreso mediano y medio, favoreciendo la informalidad y la perpetuación de los círculos de pobreza. Por ejemplo, en las regiones del Pacífico y del Atlántico, el salario mínimo representaba para 2013 el 179% y el 131% del salario mediano en el 2011, lo que coincide con ser las regiones donde la informalidad es mayor en el Estado, situación que debe ser mejorada por el Estado.

En este punto se presenta una paradoja, en tanto las organizaciones sindicales tienden a ejercer fuerte presión para incrementar el nivel del salario mínimo con el fin de garantizar suficiente protección para los trabajadores formales, incluso si esto implica que el impacto sobre la pobreza sea mínimo y el efecto real es el aumento de la informalidad. Lo anterior se explica, en tanto la pérdida de empleo por el aumento de los costos mínimos, ocurre principalmente entre quienes ganan cerca del salario mínimo, que suelen ser los trabajadores con menores niveles de productividad con relación a su costo. De acuerdo con la OCDE, los efectos negativos laborales son mucho más evidentes en Colombia que en otros Estados latinoamericanos, donde el salario mínimo se fija en niveles más bajos y donde tiene poco o ningún impacto en el nivel general de empleo.

En este sentido, a la hora de definir el salario mínimo, Colombia debe tener en cuenta que el mismo tiene enormes implicaciones en otras políticas gubernamentales, como en la pensiones, que

no pueden ser inferiores al salario mínimo, por lo cual un salario mínimo muy elevado reduce la cobertura del sistema de pensiones en Colombia y pone en peligro su accesibilidad, tanto así que, menos del 40% de los colombianos reciben una pensión y cerca de la mitad de las personas de la tercera edad viven por debajo del umbral de pobreza.

Por último, la OCDE recomienda evaluar posibilidades como la de establecer salarios mínimos diferenciados por regiones, especialmente frente a las menos productivas y fortalecer la negociación colectiva, de manera que, el salario mínimo retome su papel de piso salarial y no continúe con la lógica de ser el salario casi universal como sucede en Colombia.

Sin embargo, Colombia optó por un salario mínimo más alto en 2019 y se ha generado un aumento sustancial en el desempleo al punto que en junio la tasa de desocupación completó cinco meses consecutivos en niveles de dos dígitos (Dinero, 2019)

#### **4.1.5. Cajas de compensación y auxilio monetario**

El sistema de subsidio familiar, al cual los empleados formales aportan el 4% de su gasto salarial, es utilizado para financiar una serie de programas sociales, los cuales son administrados por las cajas de compensación familiar que son organizaciones privadas sin ánimo de lucro que operan a nivel departamental y cobran una tasa administrativa del 8%.

El subsidio monetario familiar, el cual es una de las prestaciones a las cuales tienen derecho los trabajadores que ganen hasta 4 salarios mínimos, está limitado a los trabajadores formales, por lo tanto, no cubre a la mayoría de las familias de bajos ingresos, ya que tienden a encontrarse en el sector informal. En otros términos, dado que los trabajadores independientes son únicamente afiliados voluntarios, no tienen la posibilidad de acceder a las prestaciones propias de las cajas de compensación familiar.

Ese subsidio se entrega a la misma tasa para todos los trabajadores que ganan entre una y cuatro veces el salario mínimo y no toma en cuenta las diferentes necesidades de esos grupos poblacionales, por lo cual el diseño y el efecto redistributivo del subsidio monetario podría mejorarse si se incrementa el monto para las personas con menores ingresos y se aplica una tasa menor para los ingresos superiores de manera decreciente.

Otro de los asuntos que se proponen por parte de la OCDE es que, se revise el hecho que los servicios de recreación, educación y cultura suelen ser ofrecidos únicamente en ciudades capitales y no son de fácil acceso para las personas de las ciudades más pequeñas, por ende, debería ampliarse la cobertura o retornar esos beneficios, en dinero, a aquellos que no pueden tener acceso a los mismos, a través de una disminución en la tasa de cotización.

## **4.2. Problemas en materia de derecho colectivo**

Otro de los grandes obstáculos afrontados por Colombia para lograr su admisión en la OCDE consistió en los problemas de derecho colectivo que se evidenciaban en el Estado, relativos a la violencia que sufrían los líderes sindicales y ciertas disposiciones normativas que no cumplen un papel adecuado, de acuerdo a los estándares de la Organización.

Con esto se evidencia que, en medio del proceso de adhesión de Colombia aún quedan significativos retos para el Gobierno, puesto que, se siguen presentando hechos que obstaculizan la permanencia en la Organización.

### **4.2.1. Violencia**

De acuerdo con la OCDE, en 2014 se presentaron 20 homicidios de sindicalistas, así como más de 300 incidentes de ataques, amenazas, acosos y otros tipos de violencia. A pesar de la existencia de un marco generalizado de violencia que no permite identificar si los ataques tienen origen en la

condición de sindicalista, para la OCDE el compromiso de Colombia es el de tener un mejor proceso de judicialización de crímenes, en estrecho contacto con las organizaciones sindicales durante las investigaciones, para promover una mayor claridad y precisión en la determinación de los móviles y de los autores intelectuales de los crímenes.

Como avance frente a este tema, se ha desarrollado el programa de protección de miembros de sindicatos y líderes sindicales, el cual se ha materializado por medio de la creación de la Unidad Nacional de Protección, luego de lo cual, ninguno de los sindicalistas protegidos ha sufrido homicidios. En ese marco, el reto del Estado es continuar con los esfuerzos de protección evitando disminuciones en el presupuesto.

#### **4.2.2. Baja afiliación sindical**

Colombia cuenta con una densidad sindical aproximada del 9,2% de los trabajadores asalariados (formales e informales) y 4,5% de la fuerza laboral total ubicándose en los escaños inferiores de la OCDE y está por debajo de Chile y México, economías emergentes con características similares. Tal densidad es más baja en el sector privado (5,1%) que en el público (55,5%) al igual que en la mayoría de los Estados de la Organización, y se suma al hecho que la gran mayoría (80%) de sindicatos tiene menos de 100 miembros, por lo cual tienen un poder de negociación limitado.

Frente a esta situación, el reto de Colombia es el de combatir los factores que implican una baja densidad sindical, asociados a la segmentación del mercado laboral, la violencia contra sindicalistas y sindicalizados, y las repetidas violaciones de la libertad de asociación. Frente a ello, se ha avanzado especialmente para mejorar los derechos de las organizaciones sindicales. Un ejemplo de ello es que, en el año 2011 se reformó el Código Penal, estableciendo sanciones que

pueden implicar la privación de la libertad de los empleadores que socaven el derecho a la organización y negociación colectiva. Igualmente, el Ministerio del Trabajo ha estado organizando campañas publicitarias para mejorar la imagen de las organizaciones sindicales entre los empleadores y la población colombiana en general.

Así mismo, es un reto del Estado controlar que no existan violaciones de los derechos sindicales y fortalecer el papel disuasivo de las sanciones por parte del Ministerio del Trabajo en relación con sanciones administrativas a las empresas que infringen el derecho a la asociación sindical.

#### **4.2.3. Negociación colectiva limitada**

En Colombia, la cobertura de la negociación colectiva sigue siendo baja, a pesar del significativo incremento en el número de convenciones colectivas. A diferencia de la mayoría de los Estados de la OCDE, pero a semejanza de Chile y México, el índice de cobertura de las negociaciones que afectan a trabajadores asalariados es menor que la densidad sindical, lo cual indica que muchas unidades sindicales locales son demasiado débiles para hacer participar a los empleadores en negociaciones colectivas. Además, las convenciones colectivas tienen una participación decreciente en la totalidad de los convenios firmados por el sector privado en 2013; por el contrario, el grueso de las convenciones colectivas son contratos sindicales, los cuales se han convertido en un instrumento popular para la subcontratación laboral.

En contraste, la OCDE ha reconocido que se han logrado importantes progresos para los trabajadores del sector público, pues hasta el año 2012, la mayoría de los trabajadores del sector público en la práctica no disfrutaban del derecho a la negociación colectiva, a pesar de la ratificación por parte de Colombia de los convenios relevantes de la OIT, situación que cambió con la expedición de decretos que establecieron los procedimientos de negociación para los

empleados públicos (con la excepción de las fuerzas armadas, la policía y los oficiales de alto nivel) y permitieron avances sustanciales en sus derechos de negociación colectiva.

En esa materia, el reto del Estado es básicamente fortalecer aún más la fuerza de los sindicatos, de manera tal que se aumenten las condiciones necesarias para la negociación colectiva, en relación con la densidad sindical.

Sin embargo, Colombia no ha mejorado este aspecto y por el contrario, se han presentado situaciones como los despidos masivos en el marco de las negociaciones colectivas entre el sindicato de pilotos ACDAC y AVIANCA, pues en este supuesto se ha buscado limitar en mayor medida la negociación colectiva por parte de la agremiación. Ello implica que, Colombia aún debe recorrer un amplio camino para desarrollar con más amplitud este derecho.

#### **4.2.4. Legislación deficiente en el sector privado**

De acuerdo con la OCDE, la negociación colectiva en el sector privado se ve afectada por una serie de restricciones legislativas, como la falta de extensión de los efectos de las convenciones colectivas a los trabajadores no sindicalizados, salvo cuando representa una tercera parte de la Organización, así como la ausencia de un marco legal para negociación sectorial<sup>6</sup>, la existencia de

---

<sup>6</sup> El Código del Trabajo permite que las organizaciones sindicales de alto nivel (tales como los sindicatos industriales, las federaciones y las confederaciones) firmen convenciones colectivas; pero en la práctica la negociación sectorial o regional casi no se da, ya que no existe mayor reglamentación por parte del Ministerio del Trabajo para estructurar las negociaciones (por ejemplo, el Código del Trabajo únicamente ofrece reglas sobre la negociación a nivel de empresas). En la OCDE, todos los países miembros (exceptuando a Japón) cuentan con convenios sectoriales e incluso nacionales. No obstante, es verdadero que en los últimos decenios muchos de los países de la OCDE han observado una tendencia a descentralizar la negociación colectiva hacia el nivel de las empresas. A semejanza de muchos países de la OCDE, Colombia podría promover el desarrollo de un sistema de dos niveles de negociación colectiva, en el cual la negociación a nivel de empresa se acompañe con una negociación sectorial sobre condiciones básicas salariales y laborales. Para ello, la regulación sobre las negociaciones sectoriales y regionales debería desarrollarse más en el Código del Trabajo.

la posibilidad de realizar pactos colectivos con trabajadores no sindicalizados, lo que debilita a los sindicatos<sup>7</sup> y la fragmentación de las organizaciones sindicales<sup>8</sup>.

En ese sentido, el reto es promover iniciativas legislativas que favorezcan un fortalecimiento aún mayor de las organizaciones sindicales, así como el ejercicio de la negociación colectiva.

#### **4.2.5. Condiciones estrictas del derecho a la huelga**

Según consideraciones de la OCDE, el Gobierno debería considerar la posibilidad de derogar la norma que implica arbitraje obligatorio después de 60 días de huelga, pues, aunque la legislación de los Estados de la OCDE suele incluir mecanismos de resolución de conflictos en disputas laborales colectivas, no se impone la utilización de dichos mecanismos a las partes negociantes por medio de disposiciones legales.

De igual manera, la OCDE ha señalado que, debido a que en Colombia son ilegales las huelgas que se originan en el sector de los servicios considerados esenciales, tales como el transporte por tierra, agua, aire, electricidad y las telecomunicaciones, etc., que curiosamente son los sectores en que operan las organizaciones sindicales de mayor tamaño. y a pesar de que, existen diversas posturas entre los Estados miembros de la OCDE acerca de la justificación de interponer restricciones a las libertades del trabajador para iniciar una acción industrial, en aquellos sectores

---

<sup>7</sup> A semejanza de Chile y México, pero a diferencia de otros países de la OCDE, los patronos en Colombia cuentan con la posibilidad de negociar pactos colectivos con los trabajadores no sindicalizados si las organizaciones sindicales representan a menos de un tercio de la fuerza laboral de la empresa. Aunque a los patronos no se les permite ofrecer mejores condiciones que las acordadas en las convenciones colectivas con las organizaciones sindicales, los patronos se valen a veces de los pactos colectivos para evitar el surgimiento de organizaciones sindicales o debilitar su influencia. Con el fin de evitar malos usos, debería eliminarse la opción de negociar pactos colectivos con trabajadores no sindicalizados.

<sup>8</sup> La fragmentación de las organizaciones sindicales complica el proceso de negociación. En algunos casos operan cinco o más organizaciones sindicales dentro de una misma empresa, y hasta recientemente la empresa estaba obligada a negociar con cada sindicato por separado a pesar de que algunos trabajadores pertenecían a más de un sindicato. La fragmentación sindical es impulsada por la competencia entre las organizaciones sindicales, pero es igualmente el resultado de la búsqueda de protección contra el despido por parte de los miembros de los sindicatos.

en los que el interés público debe garantizar un servicio ininterrumpido, Colombia entraría en el grupo de los Estados con mayores restricciones, por lo que se podría analizar alternativas consistentes en la prohibición completa de las huelgas en los servicios públicos esenciales o introducir un requisito de servicio mínimo.

### **4.3. Protección al cesante**

En Colombia, para enfrentar los efectos negativos de los elevados niveles de desempleo, el Gobierno introdujo en el año 2013 un nuevo mecanismo de protección al cesante que incluye pequeños subsidios para los desempleados; un sistema voluntario de cuentas individuales de ahorro de cesantías; una red de servicios públicos de empleo (SPE) con una base de datos compartida a nivel nacional, y programas activos del mercado laboral.

Tomando en cuenta los recursos financieros y la capacidad administrativa de Colombia para manejar un plan integral de protección al cesante, la opción de las cuentas individuales de ahorro de cesantías es probablemente la forma más apropiada de proporcionar compensación de ingresos, en el caso de pérdida de empleo. Dicho sistema evita los problemas de riesgo moral inherentes a los planes tradicionales de seguro de desempleo y promueve la búsqueda activa de empleo entre los beneficiarios de las prestaciones, algo que sería muy difícil de monitorear en presencia del enorme sector informal. Las cuentas individuales de ahorro también establecen una clara vinculación entre aportes y prestaciones.

En ese sentido, con el fin de fortalecer el sistema e incrementar el uso de cuentas individuales de ahorro de cesantías, sería importante limitar las opciones para retirar fondos por razones distintas al desempleo (como la compra/renovación de una vivienda o la educación).

Por otro lado, en materia de ofertas de empleo, la OCDE recomienda que frente a la población con alto grado de complejidad en la vinculación laboral, los proveedores de servicios de empleo cuenten con suficiente financiación para la organización de mecanismos de apoyo en la búsqueda de trabajo y de eficaces programas activos del mercado laboral.

Frente a los avances, debe resaltarse que, el Gobierno, con el fin de volver a comprometer a las personas para que ahorren dinero cuando estén cesantes, ofrece, desde febrero del año 2014, beneficios complementarios a los empleados que dejen como mínimo el 10% de sus cesantías en el fondo de cesantías (o el 25% de las cesantías en el caso de los que ganen más del doble del salario mínimo). El beneficio complementario, por parte del Gobierno, es proporcional a la cantidad ahorrada por el empleado, pero solamente se paga en caso de que quede cesante (es decir, no se puede retirar para financiar estudios o comprar/remodelar una vivienda). Los empleados pueden escoger en cuántas cuotas retirar sus ahorros. Cabe rescatar que, en diciembre del año 2014, solamente 1.000 trabajadores habían empezado a utilizar el sistema voluntario de ahorro.

El sistema de protección al cesante (que incluye ayudas económicas, servicios de empleo y capacitaciones), se financia a través del 4% que contribuyen los empleadores a las cajas de compensación familiar. Por ley, el 11% del presupuesto de estas cajas tiene que destinarse al mecanismo de protección al cesante cerca de 530.000 € al año para todas las cajas en conjunto—. De esa suma, el 60% se usa para pagar subsidios de desempleo y el 26% para la organización de los programas activos del mercado laboral de las cajas de compensación. La información provista por el Ministerio del Trabajo muestra que, el 14% restante se utiliza para financiar los servicios de empleo y programas de capacitación de los otros proveedores de la red y el desarrollo de la base digital de datos (0,5%). El insignificante presupuesto de los proveedores de servicios de empleo, implica que deben ser creativos en la entrega de sus servicios, por ejemplo, el proveedor de

servicios de empleo de Bogotá ha establecido una colaboración con una universidad local, en el marco de la cual, los estudiantes de último año de administración de empresas ofrecen breves cursos a los solicitantes de empleo.

#### **4.4. El sistema pensional**

El Sistema Pensional colombiano se caracteriza por estar compuesto por dos esquemas excluyentes entre sí: el Régimen Solidario de Prima Media con Prestación Definida y el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad. A los trabajadores se les permite cambiar de un régimen a otro cada cinco años, y el último cambio permitido se debe hacer diez años antes de alcanzar la edad de pensión de vejez.

Este sistema, de acuerdo con la OCDE, debido a su complejidad, genera desigualdades, ineficacias administrativas y elevados costos operativos. Así mismo, la cobertura es muy baja y favorece principalmente a las personas que cuentan con los recursos económicos necesarios. En virtud de lo expuesto por la OCDE, con datos a 2016, únicamente alrededor del 35% de la población con edad para pensionarse recibe una mesada pensional de vejez, en comparación con el promedio del 90% de los Estados miembros de la OCDE.

Lo anterior, se explica por la elevada informalidad, donde únicamente una tercera parte de los trabajadores pagan activamente los aportes a la pensión y la mayoría no alcanzan a cumplir el requisito de 1.300 semanas cotizadas.

De igual manera, es necesaria una reforma integral para incrementar la cobertura y conseguir que el sistema de pensiones sea más equitativo y sostenible, a través de la eliminación de modelo dual competitivo entre el Régimen Solidario de Prima Media con Prestación Definida y el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad, ya que es costoso e ineficiente.

Así mismo, la limitación de que la pensión mínima no sea inferior al salario mínimo, debería flexibilizarse, igualar la edad de pensión de hombres y mujeres que ahora está en 62 y 57 años, respectivamente, de manera que se incremente la cobertura de la pensión en las mujeres, ya que les daría periodos de cotización más extensos y mayores posibilidades de cumplir los requisitos.

Al respecto, la OCDE recomienda un paso gradual hacia un esquema que aumente la edad de pensión, en la misma medida en que, aumenta la expectativa de vida, cambio que incrementaría la sostenibilidad a largo plazo y, contrariamente a la percepción pública, sería poco probable que redujera las oportunidades laborales de las personas más jóvenes.

La reforma del sistema pensional y los programas de protección social para la tercera edad son cada vez más urgentes para mejorar la equidad, reducir la desigualdad en los ingresos y mejorar el bienestar en la tercera edad. El plan público de prima media y un plan privado de ahorro individual compiten entre sí, dado que los trabajadores pueden pasar de uno a otro varias veces durante sus vidas laborales.

La Constitución Política de Colombia, también exige que, las pensiones sean como mínimo equivalentes al elevado salario mínimo, lo cual resulta costoso. La pensión mínima representa aproximadamente el 60% del salario medio, mientras que en los Estados miembros de la OCDE, en promedio solamente asciende a menos de 20%. En la actualidad, aproximadamente el 36% de los empleados formales se encuentran adscritos al plan público, mientras que el 64% restante está en el privado. El derecho a recibir una pensión se ve reducido, también, por los aproximadamente 25 años de contribución, dada la baja estabilidad de los trabajadores menos cualificados en el mercado laboral. Hoy en día, solo el 22% de la población en edad de pensión cobra una pensión de estos dos planes, lo cual es un dato bajo según los parámetros internacionales.

El Régimen de Prima Media es muy generoso para el reducido grupo de personas que se benefician del mismo, lo cual contribuye a la desigualdad entre las personas de la tercera edad. En suma, el salario de referencia para calcular el nivel de la pensión se basa en los ingresos de los últimos 10 años, lo cual es un periodo mucho más corto que en la mayoría de los Estados de la OCDE y beneficia a aquellos trabajadores con un perfil de ingresos más alto -con frecuencia, profesionales cualificados y personas con altos ingresos.

Frente a los avances, el Gobierno ha lanzado recientemente el programa denominado Beneficios Económicos Periódicos (BEPS) que amplía dicha cobertura. Sin embargo, dado que es obligatorio que las pensiones sean, cuando menos, equivalentes al salario mínimo, las reducidas prestaciones proporcionadas por el programa BEPS no pueden considerarse una "pensión". El programa BEPS establece unas cuentas de pensión individuales, en las que el gobierno subvenciona el 20% de las contribuciones individuales para los hogares con ingresos bajos.

Los partícipes pueden contribuir a este plan, aunque ganen menos del salario mínimo. De este modo, en principio, se establece un plan contributivo para la tercera edad sin la limitación de tener que llegar al salario mínimo. La reforma constituye un avance positivo, aunque por el momento solo unos pocos se han unido a este sistema, lo que puede reflejar la dificultad a la que se enfrentan las personas con bajos ingresos para ahorrar de cara a obtener su pensión.

En efecto, en virtud del Acto Legislativo 01 de 2005, en 2012, se expidió el Documento CONPES 156 Diseño e Implementación de los Beneficios Económicos Periódicos (BEPS) mediante el cual se determinó el marco general de la política pública para el desarrollo del Servicio Social Complementario de BEPS como la alternativa de protección económica en la vejez para aquellos ciudadanos que reciben ingresos inferiores al salario mínimo mensual legal vigente

(SMMLV), y por tanto no cumplen con los requisitos para acceder al Sistema General de Pensiones.

En el mismo sentido, la Ley del Plan Nacional de Desarrollo Pacto Por Colombia Pacto por la Equidad en su artículo 202 estableció la promoción de los BEPS prescribiendo que en el evento en que los afiliados al Sistema General de Pensiones obtengan como prestación sustitutiva una devolución de saldos o indemnización sustitutiva de vejez, estos recursos serán trasladados al mecanismo de los Beneficios Económicos Periódicos para el reconocimiento de una anualidad vitalicia en las condiciones legales vigentes, excepto en el evento en que el afiliado manifieste su decisión de recibir dicha prestación, dentro de los seis (6) meses siguientes a la notificación personal del documento que la define.

En tal caso corresponderá a Colpensiones con antelación al reconocimiento de la indemnización sustitutiva o la devolución de saldos en el Régimen de Ahorro Individual, brindar de manera obligatoria a los afiliados, asesoría respecto de los Beneficios Económicos Periódicos para lo cual el Gobierno nacional reglamentará la materia y las especificaciones para la entrega de información por parte de las administradoras de fondos de pensiones y de asesoría y asistencia técnica al afiliado.

Así mismo, tal como se expresó al comenzar el presente apartado relativo a los retos en materia de formalización, mediante el Plan Nacional de Desarrollo se estableció que las personas que tengan relación contractual laboral o por prestación de servicios, por tiempo parcial y que en virtud de ello perciban un ingreso mensual inferior a un (1) Salario Mínimo Mensual Legal Vigente, deben ser vinculadas al Piso de Protección Social que estará integrado por: i) el Régimen Subsidiado del Sistema General de Seguridad en Salud, ii) el Servicio Social Complementario de

Beneficios Económicos Periódicos - BEPS como mecanismo de protección en la vejez y iii) el Seguro Inclusivo que amparará al trabajador de los riesgos derivados de la actividad laboral y de las enfermedades cubiertas por BEPS. En ese marco, En el aporte al programa de los Beneficios Económico Periódicos – BEPS es asumido enteramente por el empleador o el contratante y corresponderá al 15% del ingreso mensual del trabajador o contratista y de este monto se destinará el 1% para financiar el Fondo de Riesgos Laborales, con el fin de atender el pago de la prima del Seguro Inclusivo.

El Gobierno también proporciona protección social a la tercera edad para los más desfavorecidos, a través del programa Colombia Mayor. Para ser beneficiario de este programa, es necesario tener un mínimo de 65 años de edad y pertenecer al grupo socioeconómico más bajo. La prestación promedio es aproximadamente una décima parte del salario mínimo, la cual se sitúa, en términos relativos, por debajo de la prestación promedio de la mayoría de Estados de la OCDE, y bastante por debajo de la línea de pobreza de Colombia. La insuficiencia de estas ayudas también se hace evidente por la escasa proporción del gasto público que se destina a la protección social de la tercera edad (programa Colombia Mayor), que se sitúa en el 0,02% del PIB, en comparación con sus homólogos latinoamericanos (Gráfico 23). Si bien el número de beneficiarios del programa Colombia Mayor ha aumentado de manera significativa desde los casi 900 000 en 2010 a más de 1,2 millones de beneficiarios en la actualidad, este aumento se ha visto financiado en parte por una reducción del 50% de la prestación promedio. El Gobierno tiene previsto incrementar su cobertura aún más y ha identificado a 2,4 millones de ciudadanos más que pueden ser beneficiarios legítimos del programa. Se trata de una iniciativa positiva que debe ir acompañada de un aumento de las prestaciones.

Referente a las opciones de reforma de las pensiones a corto plazo, el aumento de la cobertura de las pensiones para hacerlas extensivas a todos los trabajadores se puede conseguir reformando los dos planes actuales —público y privado— y ampliando el programa BEPS. Podría ampliarse la cobertura al tiempo que se contienen los costos fiscales, reduciendo la limitación de que la pensión mínima deba ser al menos un salario mínimo, si bien esto exigiría una difícil reforma constitucional.

Otra opción sería proporcionar una pensión parcial a aquellos ciudadanos que alcancen la edad de pensión con menos años de trabajo de los necesarios. Esta pensión sería equivalente a una pensión mínima ajustada para reflejar la diferencia entre el periodo de contribución real del pensionado y el periodo obligatorio de 25 años.

También, podría aumentarse la cobertura ampliando el número de beneficiarios potenciales del programa BEPS, al permitir que contribuyan al mismo, aquellos ciudadanos que ganen menos del salario mínimo y no tengan acceso al BEPS por superar los límites actuales de ingresos para contribuir al mismo.

Paralelamente, se puede aumentar la cobertura reformando algunas características del Régimen de Prima Media. La disminución de la tasa de reemplazo para acercarla a la tasa del sistema privado —reduciéndola a la mitad— eliminaría el arbitraje existente entre ambos planes y reduciría los subsidios a los ciudadanos más adinerados. La exigencia de un mayor número de años de referencia para calcular el nivel de ingresos de la pensión incrementaría la equidad.

Asimismo, la equiparación de la edad de pensión entre hombres y mujeres —actualmente fijada en 62 y 57 años respectivamente— aumentaría la cobertura de las pensiones para las mujeres al

establecer unos mayores periodos de contribución y ofrecer mayores oportunidades para cumplir los requisitos necesarios.

Al evolucionar paulatinamente, hacia un plan que aumente la edad de pensión en línea con la esperanza de vida, se incrementaría su sostenibilidad a largo plazo. No obstante, la solución de cara a ampliar la cobertura de las pensiones residirá en último término en trasladar una mayor proporción de la fuerza de trabajo al sector formal, en donde podrán contribuir al sistema.

Más allá de estas opciones, el Gobierno colombiano debe tener en cuenta que existe no solo un problema de corrupción similar al sistema del sector salud sino un problema muy grande de inequidad dos aspectos que han sido propiciados por el actuar inadecuado del Estado en la materia.

## **5. CONCLUSIONES**

Colombia inició, desde el año 2011, un camino para convertirse en miembro de la OCDE, la cual es una Organización Pública Internacional conformada por 37 Estados; cuya misión es promover políticas y buenas prácticas que mejoren el bienestar económico y social de las personas alrededor del mundo, a través de foros donde se debaten experiencias nacionales y se trabaje para encontrar medios de soluciones a las problemáticas actuales.

Este proceso, que inició formalmente en mayo de 2013 con la decisión del Consejo de la OCDE de abrir formalmente la discusión para el acceso de Colombia, y que tuvo como primera etapa la entrega oficial del documento, hoja de ruta en septiembre del mismo año, -donde se identificaron los 23 Comités que evaluarían a Colombia y los más de 200 estándares de referencia- constituyó un gran reto para el Estado colombiano.

En efecto, el proceso que fue liderado desde la Presidencia de la República por el exdirector del Departamento Administrativo de la Presidencia Luis Guillermo Vélez, y en la sede de la OCDE en París, por la funcionaria Catalina Crane, apoyados por un equipo técnico y en coordinación con cada entidad relacionada con los temas de los distintos comités de la OCDE, tardó más de 5 años en obtener el visto bueno de los 23 Comités de la OCDE para la invitación formal como miembro de Colombia, la cual se dio el 30 de mayo de 2018.

Internamente, el trámite de ratificación se inició con la radicación del proyecto de Ley 02 de 2018 en Senado y 040 en Cámara, que luego de superar los debates en el Congreso de la república fue sancionado como la Ley 1950 el 8 de enero de 2019, que aún está pendiente del pronunciamiento de la Corte Constitucional, donde fue remitido para control de constitucionalidad del tratado internacional y la Ley que lo aprueba.

Uno de los principales obstáculos para la invitación formal de Colombia fue la aprobación del Comité de Empleo, Trabajo y Asuntos Sociales (ELSAC), el cual apenas el 20 de abril de 2018, cinco años después de haberse abierto el proceso de adhesión del Estado, envió la nota de aprobación a Colombia reconociendo que el Estado hizo un esfuerzo significativo desde su proceso de adhesión con miras a abordar los desafíos del mercado laboral.

Los principales avances han sido que, la institución de inspección y control se ha fortalecido significativamente, debido a que, el número de inspectores de trabajo se ha duplicado; están en proceso de ser contratados como funcionarios de carrera; sus ingresos han aumentado a una tasa más alta que otros servidores públicos; se ha implantado un sistema electrónico de gestión de casos que seguirá fortaleciéndose a través de un proyecto de cooperación con Estados Unidos y la OIT; se ha mejorado el programa de capacitación, se ha creado un fondo para el fortalecimiento de la

inspección, vigilancia y control del trabajo y la seguridad social - FIVICOT y se está diseñando un nuevo plan de estudios de capacitación, a través del mismo proyecto de cooperación; el presupuesto para inspección y control aumentó de un 130% en 2017 a un 67% para 2018. En adición, la recaudación efectiva de multas y el seguimiento de los acuerdos de formalización mejoraron y se están siguiendo de cerca a través de informes públicos trimestrales.

La combinación de una mayor supervisión y una capacidad de sanción mayor, así como la de incentivos positivos, tales como la reducción de los costos laborales no salariales, a través de la reforma fiscal en 2012, ha ocasionado una reducción de la informalidad en todo el Estado. Sin embargo, sigue siendo alto -un 48,8%- para los estándares de la OCDE, se encuentra en el nivel más bajo de la historia.

Otro punto a rescatar es que, la violencia contra los miembros de los sindicatos ha disminuido significativamente, al igual que todos los niveles de violencia en el Estado, como resultado de las negociaciones de paz y, finalmente, los acuerdos de paz. El programa de protección para líderes laborales ha demostrado ser efectivo, sus procedimientos se han simplificado, los recursos se han presupuestado de manera consistente durante todos estos años y se fortalecerán para responder a los desafíos de la implementación de los acuerdos de paz. Una medida reciente, ha consistido en la aprobación de programas de protección colectiva para sindicatos, además de aquellos disponibles para individuos. Lo anterior demuestra que, las autoridades colombianas tienen un profundo compromiso en proteger las vidas de los líderes sindicales.

Del mismo modo, el enjuiciamiento de delitos contra sindicalistas ha dado buenos resultados, luego de que se estableció una fuerza de tarea especial, en la Oficina del Fiscal General, para priorizar estos casos. Desde entonces, se han emitido 32 veredictos de culpabilidad para casos

ocurridos desde el año 2011 a la actualidad, dicho número de veredictos de culpabilidad se multiplicaron por 4 en el último año, y recientemente se nombró un nuevo juez especializado para reducir el retraso. En suma, Colombia sigue colaborando estrechamente con la OIT, con Estados Unidos, Canadá y otros Estados miembros, los cuales han estado dispuestos a apoyar los esfuerzos para garantizar la continuidad de los cambios.

Colombia, también está firmemente comprometida a continuar trabajando con la OCDE, en la implementación continua de las recomendaciones del Comité de Empleo, Trabajo y Asuntos Sociales, incluso después de la adhesión. Para estos fines, el Estado está listo para comprometer los recursos humanos y financieros necesarios para el monitoreo relevante, posterior a la adhesión, según sea necesario.

Ahora bien, el ingreso a la OCDE no deja de ser un tema controversial. Desde un punto de vista financiero, el ingreso como miembro a la Organización puede implicar la obligación de Colombia de pagar entre “(...) 14.561 millones y \$29.478 millones, nuevamente sin contar con los aportes voluntarios y sin contar con los gastos de representación del país en cada uno de los 23 comités” (Dinero, 2018, Párr. 11).

Así mismo, puede criticarse el carácter casi dogmático con el que han buscado cumplirse las recomendaciones de la OCDE por parte del Estado cuando Colombia es un país con unos niveles de desigualdad y pobreza muy superiores a los demás miembros activos de la Organización, por lo cual muchas de las políticas que allí son analizadas pueden no encuadrarse en el contexto histórico colombiano. Al respecto, líderes de la oposición al gobierno como el senador Jorge Robledo se han expresado sobre tal posición indicando:

¿Sometiéndose a la OCDE resolverá Colombia sus problemas? El caso de Grecia liquida toda ingenuidad al respecto. Porque la tragedia económica y social de los griegos –una de las más dramáticas que se conozcan– le ocurre a un país “socio” de la OCDE. E igual cabe decir de México, España y Portugal, entre otros en crisis, que también prueban que al “club de los países ricos” sí pueden entrar los países pobres, pero no en condición de timoneles sino de remeros, y que el término “buenas prácticas” se refiere a las que les sirven a Estados Unidos y al par de poderosos países europeos que controlan a la OCDE. (Robledo, 2015, párr.2)

Esta posición en contra del ingreso de Colombia a la OCDE ha sido compartida por las más grandes centrales obreras del país. En efecto, conforme lo indicado por la Escuela Nacional Sindical (ESI), la CUT logró unificar la posición de las tres grandes centrales obreras (CUT, CGT y la CTC) y tener el respaldo de organizaciones sociales, de centros de estudio y de investigación como Cedetrabajo (Escuela Nacional Sindical, 2018). En efecto, antes del ingreso a la OCDE las centrales obreras presentaron múltiples denuncias sobre la realidad laboral colombiana, en tanto consideraban que, se pretendía vender la idea de un país de buenas prácticas, buenas costumbres y manejos cuando ello no se compadece con la realidad.

Así mismo, expertos internacionales han alertado del error que puede ser para Colombia el ingreso a una Organización compuesta por países que no tienen las mismas características. Al respecto afirmó el economista Jan Kregel:

“Es un gran error. México y Corea cometieron el mismo error y ambos sufrieron crisis financieras sustantivas como resultado de esto. Si nos

remontamos a las viejas teorías de los economistas estructuralistas, se alegó que una de las condiciones básicas para ingresar a cualquier tipo de acuerdo de esta naturaleza es que hubiese un nivel similar de desarrollo, de productividad y de competitividad. Colombia va a entrar a la Oede sin preocuparnos por competir con Estados Unidos, y estamos hablando de competir con México. La pregunta es si Colombia va a ser capaz de competir en los mercados internacionales con otros países en desarrollo que ya están en la Oede y no parece prometedor. ¿Por qué se quiere entrar a la Oede? Es básicamente para darles confianza a los inversionistas extranjeros para que inviertan en Colombia, pero esto implica empoderar más la enfermedad holandesa.” (Portafolio, 2014)

Las dificultades que tenía Colombia para que el Comité de Empleo, Trabajo y Asuntos Sociales le brindaran su autorización, giraron en torno a los altos niveles de la informalidad en Colombia, las deficiencias en la protección al derecho de asociación de los sindicalistas, el sistema pensional y los mecanismos de protección al cesante, que, si bien han tenido grandes avances, aún representan grandes retos por ser afrontados. En efecto, esta situación explica por qué centrales obreras solicitaron la negación de ingreso a la OCDE por parte de Colombia aduciendo entre otros problemas estructurales por el hecho que de cada 100 personas ocupadas, 68 son informales y 25 carecen de protección social básica, el 8,7% de los trabajadores colombianos ganan menos de un salario mínimo mensual, la tasa de sindicalización apenas llega al 4,6%, y la cobertura de negociación colectiva en el sector privado no pasa del 1,4% de toda la fuerza laboral activa, existe un 90% de impunidad en homicidios a sindicalista y Colombia está dentro de los 10 peores países

para los trabajadores en el mundo, según el estudio anual de la Confederación Sindical Internacional-CSI (Escuela Nacional Sindical, 2018).

Así entonces, los estudios de la OCDE revelan que, si bien en los últimos años Colombia ha realizado importantes avances económicos y sociales gracias a un sólido crecimiento económico y políticas dirigidas hacia los grupos más vulnerables, lo cual ha generado tasas de empleo y de participación de la fuerza laboral más elevadas, a comparación que las del promedio de los Estados miembros de la OCDE, en realidad esas tendencias positivas están acompañadas de profundos problemas que deben ser atacados.

En materia de informalidad, los principales retos de Colombia tienen que ver con una adecuada gestión del sistema de salud, el salario mínimo, el cumplimiento de la normatividad en materia laboral, así como una adecuada utilización de las cajas de compensación familiar y un adecuado manejo del sistema pensional. En este sentido, corregir la informalidad laboral requerirá un enfoque integral con el fin de reducir, aún más, los costos e incrementar los beneficios para los trabajadores y las empresas que operan formalmente.

Frente a lo anterior, se debe resaltar que, los efectos positivos de la Ley de Formalización y Generación de Empleo del año 2010 y la reforma tributaria del año 2012, se están volviendo visibles, y la informalidad está disminuyendo lentamente, pero, aun así, el índice de la misma sigue siendo alto en comparación con el de otras economías emergentes.

En este mismo orden de ideas, el Gobierno colombiano debe hacer frente a las barreras que quedan para la formalización, las cuales son: 1) las distorsiones del mercado laboral relacionadas con los programas de seguro social; 2) la débil implementación de la legislación laboral; 3) los complejos procedimientos para la inscripción de empresas y la afiliación de trabajadores a la

seguridad social; 4) el relativamente elevado salario mínimo, y 5) el gran desequilibrio entre las habilidades requeridas por el sector productivo y la fuerza laboral disponible.

Respecto del sistema de salud, la recomendación es la modificación del sistema actual, en el que se mezclan aportes obligatorios por parte del personal empleado en el sector formal y un plan no contributivo para el resto de la población, pues éste tiene impactos negativos en el mercado laboral, al no generar incentivos adecuados para que los trabajadores se integren al sector formal, en tanto: i.) parte de las cotizaciones de los trabajadores formales se utilizan para financiar el sistema de subsidios y por ende actúan como un impuesto, ii. ) el sistema de salud subsidiado ofrece servicios similares y es gratuito, y iii.) se produce una discontinuidad de la cobertura en salud cuando las condiciones laborales de un individuo cambian. En ese marco, con el objeto de estimular la formalización del trabajo, sin poner en riesgo la cobertura universal en salud, sería importante ampliar las fuentes de financiación del sistema subsidiado.

De igual manera, frente a las cajas de compensación familiar, se ha recomendado destinar mayores recursos gubernamentales a los servicios que ofrecen a los no afiliados, lo cual permitiría un declive gradual en los aportes de los empleadores, favoreciendo la formalidad. Así mismo, otra vía consiste en hacer voluntarios los servicios de las cajas de compensación familiar, los cuales no están disponibles para todos los trabajadores formales, para permitirles a los empleadores renunciar a estos servicios, a cambio de menores tasas de contribución.

En materia de salario mínimo, el hecho que el mismo sea vinculante y elevado respecto de la productividad, implica que el salario medio reduzca el empleo formal y que contribuya a la desigualdad salarial en el Estado, lo que también resulta ser ineficaz para reducir los índices de pobreza. Lo anterior debido a que, las familias pobres no cuentan con acceso a los empleos del

sector formal, por lo cual, una recomendación para permitir que los trabajadores con menor productividad ingresen al mercado laboral formal, y así reducir la pobreza de las familias de estos trabajadores, es ajustar gradualmente el salario mínimo para que recupere su papel original de piso salarial, en vez de norma salarial.

De igual manera, diferenciar el salario mínimo entre las regiones podría ser una posibilidad, pero un prerequisite sería mejorar el cumplimiento de la legislación laboral, dado que la diferenciación del salario mínimo incrementa la complejidad y podría potencialmente reducir el cumplimiento de la norma.

Sin embargo, estas opciones no están siendo implementadas hasta el momento y por el contrario los indicadores laborales han tenido una disminución importante. En efecto, de acuerdo con el DANE, el desempleo en marzo de 2019 pasó al 10.8% con un incremento del 1.4% en comparación con el mismo periodo del año anterior. En tal periodo se perdieron un total 383.000 empleos productivos llegando a un total de 2.682.000 personas desempleadas (Caracol, 2019).

Respecto de la verificación del incumplimiento de las normas laborales, a pesar de esfuerzos importantes, dada la alta frecuencia de las violaciones de los derechos laborales y la baja cobertura de la negociación colectiva, parecen necesarias mejoras adicionales al sistema de inspección del trabajo. En este contexto, se recomienda incrementar, aún más, el número de inspectores del trabajo hasta alcanzar los estándares internacionales y garantizar suficientes recursos para la adecuada ejecución de sus tareas. Además, se debe acortar considerablemente el proceso de recaudo de multas, y las empresas cuyas multas hayan prescrito deben ser visitadas y multadas de nuevo, si no han cumplido con las observaciones del Ministerio y si persisten las violaciones a la normatividad.

En materia de cesantías, la opción de las cuentas individuales de ahorro de cesantías es probablemente la manera más apropiada de proveer compensación de ingresos en caso de pérdida de empleo. Dicho sistema evita los problemas de riesgo moral inherentes a los planes tradicionales de seguro de desempleo, y promueve la búsqueda activa de empleo entre los receptores de dichos beneficios, lo cual sería muy difícil de monitorear en presencia del gran sector informal. Con el fin de fortalecer el sistema y volver a motivar a las personas a ahorrar dinero para los periodos de desempleo, el Gobierno debería limitar las opciones de retirar fondos por razones distintas al desempleo como la compra/remodelación de una vivienda o la educación.

En el marco de los sindicatos y la negociación colectiva, Colombia ha ratificado todos los convenios fundamentales de la OIT. Pero, persisten importantes obstáculos para la libre asociación de los trabajadores en organizaciones sindicales y para el reconocimiento de los sindicatos por parte de los empleadores. En efecto, a pesar de haber aumentado recientemente la densidad sindical y la cobertura de la negociación colectiva, siguen siendo unas cifras bajas comparadas con las de los Estados miembros de la OCDE, lo cual se debe a la segmentación del mercado laboral, restricciones legislativas que debilitan a las organizaciones sindicales y sus posibilidades de negociación. Siguiendo esta línea, después de los importantes progresos logrados en la negociación colectiva para los trabajadores del sector público, Colombia debería promover el desarrollo de un sistema de dos niveles de negociación colectiva, en la cual la negociación a nivel de empresa vaya acompañada de una negociación sectorial sobre las condiciones básicas salariales y laborales.

De conformidad con las prácticas de la OCDE, los convenios colectivos deberían extenderse automáticamente a todos los empleados de una empresa, sin importar su condición sindical, y la opción de negociar pactos colectivos con trabajadores no sindicalizados debería eliminarse. Esto, para reducir los efectos negativos de la fragmentación sindical en el proceso de negociación, se les

debería exigir a las diferentes organizaciones sindicales de una empresa que formen un grupo negociador para garantizar un único convenio colectivo. Las organizaciones sindicales de alto nivel deberían contar con el derecho a la huelga, y el Gobierno podría reflexionar sobre las alternativas a la prohibición total de huelgas en los servicios esenciales, como introducir un requisito de servicio mínimo y permitir que la mayoría de los empleados de una industria, en particular, participen en huelgas. El Gobierno debería suprimir la cláusula de arbitraje obligatorio después de 60 días de huelga, y podría considerar la posibilidad de reintroducir la mediación en el proceso de resolución de conflictos colectivos, como se hace en muchos Estados miembros de la OCDE, idealmente organizada por un órgano autónomo que sea respetado tanto por las organizaciones sindicales como por los patronos.

Frente al sistema pensional, la OCDE ha indicado que, el mismo es complejo e inadecuado y se suma el hecho que, la mayoría de los trabajadores tiene un historial fragmentado de cotización y no alcanzan el periodo mínimo de cotización. En el sistema actual, la pensión mínima es alta (igual al salario mínimo), y no hay mecanismos para acceder a una pensión parcial, lo cual minimiza las posibilidades de obtener una pensión, y con esto, se demuestra que menos del 40% de la población en edad de jubilarse recibe una pensión (en comparación con el 90% en la OCDE).

En efecto, la cobertura de las pensiones no solo es baja, sino que además está concentrada en las personas con mayores ingresos, por lo cual Colombia se beneficiaría de una reforma integral que incremente la cobertura de las pensiones y haga que el sistema sea más equitativo y sostenible. Para este fin, se propone la eliminación de la competencia entre el Régimen de Prima Media y el Régimen de Ahorro Individual; modificar los criterios de una pensión mínima a través de una reforma constitucional; igualar la edad de pensión de hombres y mujeres para aumentar la cobertura de las pensiones, ya que les daría un periodo más largo de cotización y mayores

probabilidades de cumplir los requisitos; una transición gradual hacia un plan que incremente la edad de pensión, en consonancia con la esperanza de vida, aumentaría la sostenibilidad a largo plazo.

Algunos programas anunciados recientemente (los BEPS y la Pensión Familiar, así como el Piso de Protección Social para personas con ingresos inferiores a un salario mínimo) y la asistencia social a las personas de la tercera edad, están orientados a mejorar la situación de los ancianos en condición de pobreza y vulnerabilidad. No obstante, se debe aumentar la financiación para ofrecerles un apoyo más eficaz. Asimismo, deberían tomarse medidas para ampliar el conocimiento y uso de los BEPS y la Pensión Familiar. En otros términos, la OCDE recomienda reformar a fondo de sistema pensional para reducir la desigualdad y la pobreza en la tercera edad, ampliando la elegibilidad del programa Beneficios Económicos Periódicos, aumentando coberturas y aumentando el nivel de prestaciones del programa público de subsidio Colombia Mayor y vincularla a la evolución de la esperanza de vida.

Como consecuencia de haber sido admitido, Colombia adquiere un compromiso importante de mantener informada a la Organización sobre sus avances, consultar continuamente, realizar estudios, participar en proyectos aceptados de común acuerdo y cooperar estrechamente para llevar a cabo acciones coordinadas, así como participar en comités especializados en donde se comparten ideas y se revisan los progresos llevados a cabo en políticas específicas.

Finalmente, en virtud del ingreso como miembro a la OCDE, Colombia participará en un proceso que comienza con la elaboración de orientaciones fundamentales, bajo las cuales los Estados miembros de la OCDE deben formular sus políticas públicas; continúa con la realización de foros sectoriales que implican sesiones de trabajo donde participan los Estados y se tocan temas

de agenda global; posteriormente se realizan una serie de evaluaciones sobre el cumplimiento de los estándares de la Organización, por parte de los Estados miembros (*peer reviews*) y se realizan estudios comparativos sobre el ranking de los Estados en un asunto público determinado, recomendaciones y evaluaciones, que si bien no tienen en principio carácter vinculante por no ser tratados internacionales, si tienen una fuerza disuasiva muy alta, pues demuestra el estado actual del Estado, lo cual puede afectar su imagen, niveles de inversión y posibilidad de nueva alianzas con otros Estados.

En efecto, Colombia tiene un reto inmenso en la tarea de encontrar consensos sobre los aspectos que deben ser regulados de mejor manera para garantizar los derechos fundamentales de todos los ciudadanos. Lo anterior se explica en tanto cualquier alternativa que sea evaluada para buscar el mejoramiento de la calidad de vida tiene unos costos económicos y políticos que deben ser sopesados en pro del beneficio común. Seguir estrictamente las recomendaciones de la OCDE puede implicar contrariar los derechos mínimos constitucionalmente establecidos para los ciudadanos colombianos, así como el deber de actuar progresivamente en el mejoramiento de la protección de los derechos laborales. Por el contrario, no tener en cuenta estrategias regulatorias que hayan tenido buena aceptación por otros países por impopulares que parezcan puede dejar al país sin la oportunidad de mejorar la cobertura de las garantías mínimas necesarias y limitar el alcance demográfico de la seguridad social .

## **6. BIBLIOGRAFÍA**

- Botero, G., Lopez, H., Franco, H., Mira, V., Olaya, C., Arango, P., ...Toro, A., (2019). Concepto Técnico elaborado por la Universidad EAFIT para la honorable Corte Constitucional Colombiano. Respuesta Oficio OPC-044/19.
- Caracol Radio, (2019). Corte inició el estudio de la adhesión de Colombia a la OCDE. Recuperado de: [https://caracol.com.co/radio/2019/02/12/judicial/1549988560\\_744206.html](https://caracol.com.co/radio/2019/02/12/judicial/1549988560_744206.html)
- Caracol Radio, (2019) DANE: Desempleo sube a 10,8% en marzo. Recuperado de: [https://caracol.com.co/radio/2019/04/30/economia/1556637949\\_863776.html](https://caracol.com.co/radio/2019/04/30/economia/1556637949_863776.html)
- Cárdenas, M., (2018). COLOMBIA'S OECD ACCESION Statement by Mauricio Cárdenas, Minister of Finance of Colombia Meeting of the Members of the Council of the OECD. January 22, 2018. Recuperado de: [http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/ShowProperty?nodeId=%2FOCS%2FP\\_MHCP\\_WCC-098345%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased](http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/ShowProperty?nodeId=%2FOCS%2FP_MHCP_WCC-098345%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased)
- CM&. (2016). Corrupción en la salud. <https://www.youtube.com/watch?v=8L8xbL1W00>
- Commission on Global Governance. Our Global Neighborhood. Report of the Commission on Global Governance. Recuperado de: <http://www.gdrc.org/u-gov/global-neighborhood/chap1.htm>
- Congreso de Colombia. (2 de enero de 2013). Por la cual se regulan algunos aspectos sobre las inspecciones del trabajo y los acuerdos de formalización laboral. [Ley 1610 de 2013]. DO 48.661
- Consejo de Estado, Sala de lo Contenciosos Administrativo. (19 de febrero de 2018) Sentencia 11001-03-25-000-2011-00390-00 CP Carmelo Perdomo Cuéter

- Consejo Nacional de Política Económica y Social CONPES, (2019). Política de formalización empresarial, Documento Conpes 3956. Recuperado de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3956.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación, (2018). Bases del plan nacional de desarrollo 2018-2022. Recuperado de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/BasesPND2018-2022n.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación, (2018). Lo que gana Colombia con el acceso a la OCDE. Recuperado de: <https://www.dnp.gov.co/Paginas/Lo-que-gana-Colombia-con-el-acceso-a-la-OCDE.aspx>
- Departamento Nacional de Planeación, DNP (2018). Ingreso de Colombia a la OCDE. Recuperado de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/2018-10-23%20Presentaci%C3%B3n%20Congreso%20OCDE.pdf>
- Dinero, (2018). Comité laboral de la OCDE le dio el visto bueno a Colombia. Recuperado de: <https://www.dinero.com/pais/articulo/colombia-admitida-en-el-comite-laboral-de-la-ocde/257596>
- Dinero, (2018). ¿Cuánto le costaría a Colombia entrar a la Oede? Recuperado de: <https://www.dinero.com/internacional/articulo/cuanto-le-cuesta-a-colombia-entrar-a-la-ocde/256147>
- Escuela Nacional Sindical (EIS), (2018). Campaña de Organizaciones de la Sociedad Civil piden que Colombia no sea admitida en la OCDE. Recuperado de: <http://ail.ens.org.co/noticias/campana-organizaciones-la-sociedad-civil-piden-colombia-no-sea-admitida-la-ocde/>

- Escuela Nacional Sindical (EIS), (2018). “La OCDE no se preocupa por los trabajadores y los sindicatos en Colombia”. Recuperado de: <http://ail.ens.org.co/entrevistas/la-ocde-no-se-preocupa-por-los-trabajadores-y-los-sindicatos-en-colombia/>
- El Espectador, (2018) ¿Informalidad y malas condiciones laborales en Uber y Rappi? Recuperado de: <https://www.elespectador.com/economia/informalidad-y-malas-condiciones-laborales-en-uber-y-rappi-articulo-742332>
- Herrera, (s.f.). Los últimos dos comités para ingresar a la OCDE. Recuperado de: <https://agorapublicaffairs.com/los-ultimos-dos-comites-para-ingresar-a-la-ocde/>
- Klabbers, J. (2009). An Introduction to International Institutional Law. Cambridge: Cambridge University Press.
- La República, (2018). Comercio, el comité al que le falta aprobación a Colombia para entrar a la Oede. Recuperado de: <https://www.larepublica.co/economia/comercio-el-comite-al-que-le-falta-aprobacion-a-colombia-para-poder-entrar-a-la-ocde-2718364>
- Ministerio del Trabajo, (2016). Estudios de la OCDE sobre el Mercado Laboral y las Políticas sociales. Resumen ejecutivo, evaluación y recomendaciones. Colombia. Recuperado de: [http://www.mintrabajo.gov.co/documents/20147/200428/Estudio+OECD+sobre+Mercados+Laborales+y+Políticas+sociales\\_Colombia2016.pdf/1e434624-f413-9155-8688-947c0656ef0f](http://www.mintrabajo.gov.co/documents/20147/200428/Estudio+OECD+sobre+Mercados+Laborales+y+Políticas+sociales_Colombia2016.pdf/1e434624-f413-9155-8688-947c0656ef0f)
- OCDE (2019) The Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). Recuperado de <http://www.oecd.org/about/>
- OCDE, (2013a). Roadmap for the accession of Colombia to the OECD convention. Recuperado de:

[http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=c\(2013\)110/financial&doclanguage=en#\\_ga=2.119560712.1299171346.1559684695-1259157713.1557959639](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=c(2013)110/financial&doclanguage=en#_ga=2.119560712.1299171346.1559684695-1259157713.1557959639)

- OCDE, (2013b). La OCDE inicia formalmente el proceso de adhesión de Colombia. Recuperado de: <http://www.oecd.org/newsroom/la-ocde-inicia-formalmente-el-proceso-de-adhesion-de-colombia.htm>
- OCDE, (2014). Principios de acción. Inversión pública efectiva en todos los niveles de gobierno. Recuperado de: <https://www.oecd.org/effective-public-investment-toolkit/Recomendaci%C3%B3n-sobre-Inversi%C3%B3n-Publica-Efectiva.pdf>
- OCDE, (2015). Estudios económicos de la OCDE COLOMBIA. Recuperado de: [https://www.oecd.org/eco/surveys/Overview\\_Colombia\\_ESP.pdf](https://www.oecd.org/eco/surveys/Overview_Colombia_ESP.pdf)
- OCDE, (2016). OECD Reviews of Labour Market and Social Policies: Colombia. Recuperado de: [https://read.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/oecd-reviews-of-labour-market-and-social-policies-colombia-2015\\_9789264244825-en#page1](https://read.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/oecd-reviews-of-labour-market-and-social-policies-colombia-2015_9789264244825-en#page1)
- OCDE, (2017). Estudios Económicos de la OCDE Colombia. Recuperado de: <https://www.oecd.org/eco/surveys/Colombia-2017-OECD-economic-survey-overview-spanish.pdf>
- OCDE, (2018a). Los países de la OCDE acuerdan invitar a Colombia a ser su miembro número 37. Recuperado de: <https://www.oecd.org/newsroom/los-paises-de-la-ocde-acuerdan-invitar-a-colombia-a-ser-su-miembro-numero-37.htm>
- OCDE, (2018b). Más información sobre la OCDE. Recuperado de <https://www.oecd.org/centrodemexico/laocde/masinformacionsobrelaocde.htm>

- OCDE, (2018c). Perspectivas económicas de América Latina 2018. Recuperado de: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43513/1/LEO2018\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43513/1/LEO2018_es.pdf)
- OCDE, (2019). Members and partners. Recuperado de: <http://www.oecd.org/about/membersandpartners/>
- OECD, (2017). Report of the chair of the working group on the future size and membership of the organisation to council. Recuperado de: <https://www.oecd.org/mcm/documents/C-MIN-2017-13-EN.pdf>
- Organización de Cooperación y de Desarrollo Económicos, (1961). Convención de la OCDE
- Portafolio, (2014). 'Ingreso de Colombia a la Oede es un gran error': Jan Kregel. Recuperado de: <https://www.portafolio.co/economia/finanzas/ingreso-colombia-ocde-gran-error-jan-kregel-44322>
- Portafolio, (2018). Comité de comercio de la Oede aprueba ingreso de Colombia. Recuperado de: <https://www.portafolio.co/economia/ocde-aprueba-el-ingreso-de-colombia-517196>
- Presidencia de Colombia (2017). Colombia camino a la OCDE. Buenas Practicas Regulatorias Marzo 2017. Recuperado de: [http://www.aecidcf.org.co/Ponencias/2017/marzo/MI160317-1/9.Buenas\\_Practicas\\_Regulatorias.pdf](http://www.aecidcf.org.co/Ponencias/2017/marzo/MI160317-1/9.Buenas_Practicas_Regulatorias.pdf)
- Presidencia de Colombia, (2015). Camino a la OCDE. Recuperado de: <http://www.colombiaenlaocde.gov.co/Paginas/Camino-a-la-OCDE.aspx>
- Presidencia de Colombia, (2018). Informe al Congreso de la Presidencia 2018. Recuperado de:

[https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/Informe\\_al\\_Congreso\\_Presidencia\\_2018\\_VF.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/Informe_al_Congreso_Presidencia_2018_VF.pdf)

- Presidencia de la República. (12 de enero de 2016). [Decreto 36 de 2016]. DO 49753
- Robledo, (2015). La OCDE, el nuevo sanalotodo. Recuperado de: <https://jorgerobledo.com/la-ocde-el-nuevo-sanalotodo/>
- Senado, (20 de julio de 2018). Por medio de la cual se aprueba el «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», suscrito en parís, el 30 de mayo de 2018 y la «convención de la organización para la cooperación y el desarrollo económicos», hecha en parís el 14 de diciembre de 1960” [Proyecto de Ley 02 de 2018]
- Velasquez. D., (s.f.). OCDE, ingreso e implicaciones para Colombia (Tesis de Derecho) Universidad Pontificia Bolivariana, Medellín, Colombia. Recuperado de: <https://repository.upb.edu.co/bitstream/handle/20.500.11912/2873/Art%C3%ADculo%20de%20grado-Diana%20C.%20Vel%C3%A1squez%20M.pdf?sequence=1>
- Woodward, R. (2009). The Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). Londres, Inglaterra: Routledge