

La OCDE, el desarrollo y el Perú

Edgardo Cruzado S.

Sumilla

En junio, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) entregó al Perú una hoja de ruta para su proceso de adhesión a dicha organización. Aquí revisaremos lo que tenemos avanzado en los últimos años para cumplir con ese proceso, nuestra perspectiva respecto a los intereses sobre los que estamos jugando en las ligas internacionales y las posibilidades que identificamos para aprovechar este trabajo en la construcción de consensos y oportunidades para todos y todas.

Cabe recalcar que el proceso de adhesión a la OCDE toma años y trasciende los Gobiernos, y que al Perú le ha tocado asumir ese camino en medio de una profunda crisis política e institucional. Nosotros consideramos que, pese a ello, tenemos que encontrar una ruta de salida y pensar el país que todas y todos queremos. El proceso de adhesión a la OCDE parte de mirarnos y compararnos con las buenas prácticas y políticas públicas internacionales, lo que será una oportunidad que no puede quedarse en los escritorios de Cancillería. Aprovechemos esta ocasión.

HACE MUCHO QUE DISCUTIMOS COMO PAÍS sobre la necesidad de marcar una estrategia para el desarrollo, una sola orientación sobre la que todos y todas podamos «empujar el carro», desde el rol que nos corresponda. En esta línea, el reto de completar el proceso de incorporación del Perú a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) es una oportunidad clave que, desgraciadamente, no ha sido materia de un necesario debate sobre cuáles son aquellas prioridades que compartimos como sociedad y que son parte de las buenas prácticas reconocidas internacionalmente.

Como se sabe, la OCDE es una organización internacional compuesta por 38 Estados miembros, cuyos denominadores comunes son la democracia y la economía de mercado, que tiene como misión el diseño de políticas públicas que aseguren mejores niveles de bienestar a todas las personas. De esta manera, busca coordinar la colaboración entre los gobiernos, estableciendo estándares internacionales y proponiendo soluciones basadas en evidencias a diversos desafíos.

Fue creada en 1961 con 20 países, tras el funcionamiento durante los 12 años previos de la Organización Europea para la Cooperación Económica (OECE), que fue fundada para ayudar a implementar el plan Marshall para la reconstrucción de Europa luego de la Segunda Guerra Mundial. Así, la OCDE devino en

un foro único, un centro de conocimientos para la recopilación de datos y el análisis, el intercambio de experiencias y, sobre todo, de buenas prácticas. La organización asesora a los países miembros en materia de políticas públicas y en el establecimiento de estándares y normas en diferentes ámbitos, que van desde la mejora del desempeño económico y la creación de empleo, al fomento de una educación eficaz o la lucha contra la evasión fiscal internacional.

El objetivo de la OCDE es «promover políticas que favorezcan la prosperidad, la igualdad, las oportunidades y el bienestar para todas las personas»

En la línea descrita, la OCDE genera vínculos con países desarrollados, permitiendo al país miembro ingresar a una red de contactos permanente en temas tan variados como educación, ambiente, asuntos fiscales, comercio, inversión, competencia, tecnología e innovación, estadísticas y mercados. Es por ello que realiza una revisión de temas específicos en los países que quieren incorporarse a la organización, en relación con el cumplimiento de estándares OCDE y sobre estos marcar una hoja de ruta de compromisos y/o reformas por incorporar.

Visto lo anterior, en esta artículo revisaremos someramente el proceso que se ha seguido para incorporar formalmente al Perú a la OCDE, así como los retos que se tienen, tomando en cuenta las experiencias previas. Luego revisaremos lo que consideramos los intereses de la OCDE para incluir a nuestro país, el conjunto de tareas centrales que hemos identificado y lo que significa este proceso en relación con el rol de la nueva cooperación no gubernamental. Finalmente, como parte del cierre del artículo, identificaremos los principales desafíos a resolver.

El estado del proceso, avances y ruta

Para el Perú el proceso de aproximación empieza el 2012. Ese año recibimos la visita de un grupo de funcionarios y funcionarias del secretariado de la OCDE, quienes buscaban nuevos países adeptos para incentivar la incorporación de un conjunto de reformas institucionales y políticas públicas sobre las que mostraban evidencia de experiencias validadas. En ese momento, el Perú se reconocía con un perfil geopolítico muy alineado a sus pares regionales como México, Chile y Colombia, no siendo casualidad las relaciones entabladas en paralelo en espacios como el Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC) o la Alianza del Pacífico.

En este marco, llega a formularse una «hoja de ruta» especial de aproximación, denominada: «Programa de País», aprobada formalmente a fines del 2014, iniciándose así un proceso de entendimiento de más de dos años. A partir de ese momento, durante los últimos años del gobierno del presidente Ollanta Humala y los primeros del presidente Pedro Pablo Kuczynski, se mantuvo una comunicación cercana y constante.

Según declaraciones de los funcionarios y funcionarias de la OCDE que visitaron de manera recurrente el país en esos años, el Perú ha sido uno de los países más activos en su proceso de membresía, tomando en cuenta sus avances del Programa de País, construido este en torno a cinco áreas clave: (1) crecimiento económico; (2) gobernanza pública; (3) anticorrupción y transparencia; (4) capital humano y productividad; y (5) medioambiente. A lo largo del mencionado programa se han realizado diagnósticos, revisiones de políticas, proyectos de implementación de las recomendaciones y se ha trabajado en el desarrollo de capacidades. Desde el inicio del proceso el país ha participado de varios de los comités en torno a materias claves, destinando los recursos requeridos y formalizando su adhesión a varios de los instrumentos legales de la OCDE.

Debe tenerse en cuenta que gran parte del proceso de adhesión está en relación con el diagnóstico, que es un proceso de evaluación específica del país a nivel estructural y económico, de su grado de formalidad, lucha contra la corrupción, presión tributaria, etc. Es decir, es un conjunto de reformas y metas a las que los países deben comprometerse en función a las conclusiones arrojadas por el diagnóstico y lo que los comités recomiendan. Valga recordar que en cada comité de la OCDE, como por ejemplo el de Inversiones, el de Política de Desarrollo Regional o el de Política Ambiental, existe un conjunto de instrumentos a modo de declaraciones o principios de interés, a los que el Perú se va adhiriendo.

El 2018 la OCDE informa su decisión de no tener más integrantes por motivos de política institucional, suspendiéndose así todo proceso de adhesión. El 2021 esto cambia al renovarse el secretariado de la organización y con ello cambia también su estrategia sobre las adhesiones.

El 25 de enero del 2022, el consejo de la OCDE, la máxima instancia en la estructura de la organización, decide (re)iniciar las conversaciones de adhesión con el Perú y otros cinco países. Esta decisión fue el resultado de una deliberación por parte de los miembros sobre la base de su nuevo Marco para la Consideración de Futuros Miembros. Algo positivo es que, al ser considerado este proceso por la organización como regular, lo realizado en el Perú con el Programa de País será considerado como avances que deben enmarcarse en el esquema habitual para el ingreso a la OCDE.

Sobre la base de las experiencias previas, como las de Colombia y Costa Rica, se espera que requiramos la revisión técnica de 24 comités. Dichos comités realizan evaluaciones rigurosas y detalladas, por lo que se requerirá definir un conjunto de reformas específicas que demuestren la voluntad institucional y política del país por incorporar buenas prácticas internacionales. En suma, implicará identificar, junto con los comités, reformas centrales y solicitar, luego, una revisión externa sobre la pertinencia de estas,

lo que conlleva a la redacción de una serie de informes que deberán ser aprobados por los pares en otros países. Es por eso que lo que debía hacer el Perú, en esos momentos, era definir una lista de reformas específicas, ordenar los marcos legales, pulir algunos defectos y con ello seguir avanzando en una agenda de trabajo.

Tras la adhesión del Perú a los valores, la visión y las prioridades reflejadas en la Declaración de la Visión del 60º Aniversario de la OCDE, y en la Declaración del Consejo Ministerial del 2021, los 38 miembros de la OCDE adoptaron el 10 de junio último la Hoja de Ruta para la Adhesión de Perú a la Convención de la OCDE.

Todo esto, a pesar de la coyuntura en que vivimos, debería colocarse en la dimensión de política de Estado, algo que trasciende a los Gobiernos, incluyendo al actual, colocándose un conjunto de elementos mínimos que podrían ser muy útiles para que los trabajen el conjunto de actores e instituciones estatales.

De otro lado, la OCDE considera que el Perú ha utilizado esta oportunidad para identificar y debatir sus principales problemas y retos políticos en un contexto multilateral, así como para aprender de las experiencias de los países miembros de dicha organización que se enfrentan a retos similares en muchos ámbitos. A su vez, este diálogo ha enriquecido los conocimientos y el asesoramiento político de la OCDE, beneficiado a sus miembros y a las economías no pertenecientes a la misma, al permitirles adquirir una mejor comprensión del Perú.

En suma, se requerirá de una buena cantidad de informes y de la conformidad de más de 20 comités o grupos de trabajo, así como de la aprobación de alrededor de 80 a más instrumentos legales, todo esto en medio de una crisis política e institucional que vive el país, incluyendo las dificultades generadas por el distanciamiento entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, motivos por los cuales este proceso parece bastante complejo. Así mismo, se requerirá desde el Poder Ejecutivo reforzar el equipo de coordinación y conducción del proceso, particularmente desde la Cancillería, pero con el

fundamental apoyo del Ministerio de Economía y Finanzas y de la Presidencia del Consejo de Ministros. Si todo va bien, con una crisis política que se pueda canalizar, lo que viene por delante son al menos tres años de proceso y, obviamente, de la participación en muchos espacios de negociación, aprendizajes y alianzas, con la actual ventaja de tener a Colombia, Chile y México como aliados políticos desde dentro de OCDE.

El interés de la OCDE y la tarea por delante

Ahora bien, resta saber por qué la OCDE dirigió su interés hacia nuestro país. Sobre esto, hay dos puntos que son determinantes. El primero es que durante el proceso de los últimos años el Perú ha venido mostrando un alto grado de cumplimiento a las disposiciones de la OCDE. Son cuatro años en que hemos estado insistiéndoles en que queremos ser parte de la organización, siendo seguramente uno de los países que más ha avanzado en ello. Por ejemplo, a modo de contraste, a ningún país asiático le ha interesado ingresar a este espacio. Entonces, tenemos que la OCDE quiere ampliarse y que en esa determinación el Perú es uno de los países que más ha avanzado en identificar las reformas que debe hacer y de los que más determinación ha mostrado para llevarlas a cabo.

Otro tema a considerar es que el Perú ha trabajado muchísimo junto a Colombia, México y Chile, consolidándose la percepción de que formamos parte de un mismo grupo. Algo positivo también es que el núcleo básico de la OCDE, en su mayoría países europeos, no ha encontrado eco de los países asiáticos en sus deseos de expansión, por lo que ven con beneplácito que ese espacio pueda ser cubierto por América y, en menor medida, por Europa del Este. Es decir, en ese proceso de consolidación de la organización, somos una buena alternativa en términos económicos y para el fortalecimiento de un dominado lado Europa-América.

Sin embargo, no tenemos todo el viento a favor. Una de las primeras constataciones de la OCDE respecto al Perú es que seguimos siendo una administración pública, y por tanto un gasto público, muy reducido; que tenemos graves problemas en términos institucionales con una macroeconomía envidiable; y que recaudamos muy poco, lo que tiene una relación directa con nuestra reducida administración y poco gasto, lo que se une a la baja calidad de los servicios públicos ofrecidos. Una evidencia de esta limitación, que muchos/muchas consideramos una contradicción, es que es muy posible que sigamos disminuyendo el déficit fiscal los próximos años, al mismo tiempo que no cumplamos con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), ni siquiera con el referido al de pobreza extrema.

Como país no hemos logrado ampliar nuestra capacidad para brindar las mismas oportunidades mínimas al conjunto de ciudadanos y ciudadanas, independientemente de la provincia en la que nacen. Nuestro sistema de salud sigue siendo deficitario, nuestro sistema educativo público y privado es muy limitado, sobre todo en calidad, nuestra base económica es altamente informal, y así podemos continuar con la lista de deficiencias. Pero, estas ineficiencias flagrantes tienen un factor determinante por encima de ellas: el tamaño de un Estado que es muy pequeño respecto a nuestros vecinos de Colombia y Chile, y mucho más reducido en relación con el promedio de los países de la OCDE.

Las tareas por delante

Requerimos demostrar que estamos en camino a construir un Estado responsable de sus ciudadanos y ciudadanas. Sobre ello, todo parece indicar que nos ha ganado hasta ahora la idea de «Estado mejor no estés», cuando en realidad lo que requerimos es de un Estado activo y responsable, con sus ciudadanos y ciudadanas participando en sus decisiones y gestiones, como en

la mayoría de países de la OCDE. Por eso, fórmulas como «dejar hacer, dejar pasar» no son suficientes, sobre todo cuando tienes que enfrentar situaciones como la pandemia, el déficit en los servicios de educación, el acelerado deterioro de los activos naturales y otras crisis que se han agolpado de manera tal que ahora se retroalimentan unas a otras.

A su vez, es innegable el contexto de enorme inestabilidad política que procesamos, lo que genera hartazgo e indignación. Nuevamente, la pandemia ha sido un momento revelador de estas carencias y puso en evidencia que el proceso supuestamente lineal del desarrollo no era cierto. Entonces, los desafíos actuales señalan la necesidad de dejar esa trayectoria que hemos seguido en las décadas previas. Lo que dicen las buenas prácticas de los países OCDE es que el rumbo a tomar va indefectiblemente por el lado institucional, no debiendo atentar contra la estabilidad macroeconómica, porque es una condición necesaria, aunque de ninguna manera suficiente. Tenemos que trabajar en generar confianza entre actores y empezar a asegurar eficiencia y eficacia en la prestación de servicios.

Para el caso, hay ejemplos específicos y concretos. En la mayor parte de países OCDE, como en nuestros países vecinos, se cuenta con empresas de servicios públicos eficaces y sostenibles asociados a los servicios en las ciudades, con proveedores diferentes en agua potable, electricidad y energía (electricidad y gas), para lo que se requiere de una sola orientación estratégica, una sola gestión de algo tan básico como el catastro integrado, que organice la expansión de los servicios de manera conjunta y que no se dejen espacios con servicios en el vacío. Este proceso depende de buenas políticas públicas que aprovechen las oportunidades de la dinámica del mercado. En el Perú, estos escenarios son actualmente imposibles, pues gestionamos la administración de los servicios públicos en las ciudades como pequeños retazos que actúan cada una por su lado, sin integrarse. Esto está en los ODS, fraseado como

«calidad de servicios y cierre de brechas en servicios públicos», en «accesibilidad a esos servicios básicos»; encontrándolo también en las buenas prácticas institucionales en la gobernanza pública y corporativa que forman parte de los principios de la OCDE.

Lo que tenemos ahora entre manos, a propósito de nuestro proceso de integración a la OCDE, es una situación que indica claramente que el Perú ha migrado de una necesidad de cooperación técnica más tradicional asociada a cooperación técnica financiera, a una necesidad por cooperación técnica innovadora, de desarrollo de capacidades y fortalecimiento institucional. En esa línea, en el Comité de Desarrollo Regional de la OCDE se discute mucho sobre la necesidad de transformar recursos, como el canon y otros, en activos que dinamicen procesos de transformación y desarrollo territorial.

En efecto, se necesita crear mecanismos de adaptación, complementariedad, mejores servicios públicos, más capacidad financiera y soportes para el desarrollo, al mismo tiempo que la caja fiscal crezca significativamente. Es innegable la inmensidad que se ha recaudado por minería y la limitada capacidad que tenemos para transformar estos recursos en activos públicos. Requerimos incrementar nuestra capacidad técnica, sobre todo en municipios y regiones, para la ejecución, pero también en los ministerios para establecer políticas e instrumentos nacionales orientadores que promuevan diversificación y transformación productiva orientada a mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos y ciudadanas. En otras palabras, requerimos de mecanismos específicos e innovadores, pues no podemos seguir haciendo las cosas igual. En el corto plazo tendremos que trabajar con el Comité de Revisión Económica y de Desarrollo, que pedirá una revisión de nuestra estructura, siendo esa la oportunidad de marcar claramente los objetivos necesarios, pero posibles, para los próximos años.

Todo indica que nuestras principales limitaciones vienen desde los aspectos institucionales, normativos y legales, al igual que de

una falta de capacidad para transformar e innovar, para generar aprendizajes, que han devenido en puertas de escape temporal para asegurar resultados. Un buen ejemplo de ello ha sido la organización de los Juegos Panamericanos Lima 2019. Lograr ese evento no fue producto de un acuerdo de gobierno a gobierno que haya generado la llegada de constructoras espectaculares. Lo que hemos tenido es procesos de asistencia técnica institucionales y de colaboración que nos permitieron enfrentar algunos entrapes, sobre todo los riesgos de corrupción y en los mecanismos de cumplimiento de contratos, resolviendo las dificultades con flexibilidad y eficacia.

En todo caso, la OCDE es precisamente eso, un espacio de colaboración y de cooperación con buenas prácticas, buenas políticas públicas, que requieren de implementación. Eso que parece muy bien a nivel global y desde París, también puede hacerse en Apurímac, en San Martín, en Arequipa; y en ese esfuerzo hay un espacio para un nuevo modelo de cooperación, una nueva manera de trabajo, y eso es fundamental.

Los desafíos

La sostenibilidad del proceso de admisión a la OCDE es un aspecto relevante. Como se sabe, no nos caracterizamos por acumular las experiencias y lecciones obtenidas, somos proclives a «descubrir la pólvora» cada vez que cambiamos ministro o gobernador. Esto es especialmente importante en temas como la protección social, que fue puesta en el centro de la atención durante la pandemia. En esa línea, es un literal desastre que en el Perú se siga asumiendo que hay muchas/muchos pobres en las ciudades, y que no sepa cómo identificarlos, lo que conlleva a la imposibilidad de establecer acciones eficaces que permitan llegar a ellas/ellos de manera oportuna.

El nuevo ministro de Economía, en sus primeras declaraciones inmediatamente luego de jurar al cargo, anunció la necesidad de mejorar la calidad del Sistema de Focalización de Hogares para llegar realmente a las y los ciudadanos que requieren apoyo. Es una iniciativa interesante, pero nuevamente se requiere verla en el marco de las buenas prácticas internacionales, para contar con una buena política de protección social, y no solo contar con el instrumento de manera parcial. En el Perú, cabe insistir, seguimos enfrascados en un debate sobre el instrumento, cuando el escollo principal es la debilidad extrema que muestran las administraciones gubernamentales en los diferentes niveles de gobierno.

Sobre esto último, buena parte de lo hecho por el Perú durante la pandemia es impresionante, como, por ejemplo, la creación de la cuenta DNI en el Banco de la Nación, la ampliación del subsidio al servicio de gas y electricidad con el Fondo de Inclusión Social Energético (FISE), y otros subsidios, que son, desgraciadamente, como pequeñas islas desde las cuales se requiere acumular aprendizajes. Para ello, se debe partir de admitir que contamos con una administración pequeña, limitada, incapaz de responder a los retos contemporáneos y que necesitamos cambiar hacia algo mayor si lo que queremos es un país que verdaderamente se encamine al desarrollo, y desde este a la mejora de la calidad de vida de sus ciudadanos y ciudadanas.

En todo caso, es bueno reconocer que este proceso de incorporación a la OCDE es definitivamente una oportunidad para anclar reformas necesarias e identificar prioridades. Pongamos otro caso: la protección ambiental. Veremos que estar en la OCDE puede darnos mayor claridad y efectividad en las acciones para frenar el deterioro de nuestro entorno, que existen buenas prácticas para trabajar con los movimientos de la sociedad civil y para asegurar que las empresas transnacionales asuman seriamente su responsabilidad en materia ambiental. Sin embargo, un riesgo

real es que las reformas también pueden reducirse a un simple proceso burocrático

Los instrumentos legales vigentes en la OCDE son más de 250. Van desde temas relacionados con acuerdos comerciales, declaraciones, decisiones y hasta recomendaciones, de los cuales tendremos que hacer una revisión exhaustiva y una priorización de aquellos que sean los principales para el proceso peruano.

Próximamente, la OCDE enviará una primera misión al Perú para discutir con actores privados y de la sociedad civil nuestra agenda de desarrollo. Esto es muy significativo en una realidad donde frecuentemente no se producen las respuestas que se requieren por el alto nivel de informalidad y precariedad existentes. Creemos que es fundamental que este proceso no sea conducido exclusivamente por burócratas detrás de un escritorio, sino que debería reafirmarse el crecimiento institucional y el desarrollo de políticas acorde a los lineamientos de intereses de la sociedad civil y del sector privado, en el marco de la construcción de un país más igualitario, más equitativo y sostenible, lo que sabemos no sucederá de manera automática.

En suma, lo que tenemos entre manos debería ser una oportunidad, pero tendiendo a que sea más amplia y transparente, porque podríamos terminar con un proceso muy cerrado, que no es lo que nos conviene. Al respecto, deberíamos aprender de la experiencia colombiana, donde se conformaron dos equipos: uno de alineamiento y otro de reformas, enfocados ambos en objetivos compartidos por todos y todas. Nos es muy útil estos antecedentes que provienen desde Colombia porque los resultados obtenidos han implicado, en muchos casos, acuerdos que se han sostenido en el tiempo, procesos de reconciliación y varios elementos más que podrían ser una oportunidad para el caso peruano. Finalmente, quizá la parte más interesante de estos procesos internacionales, es que son de aprendizaje colectivo, donde no todo está escrito, no todo tiene buenas prácticas, debiendo ser aprovechados al máximo.