



FLACSO
ARGENTINA

Facultad
Latinoamericana de
Ciencias Sociales.
Sede Argentina.

**Área de Economía
y Tecnología.**

**MAESTRÍA EN ECONOMÍA POLÍTICA
CON MENCIÓN EN ECONOMÍA ARGENTINA**

El proceso de acercamiento entre Argentina y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) durante el gobierno de Cambiemos: análisis crítico de un vínculo complejo y dinámico en un contexto de transformación global

Autor: P. Ayelén Amigo

Director/a de Tesis: Andrés Wainer

Co-director: Pablo Nemiña

**Tesis para optar por el grado académico de:
Magister en Economía Política con mención en Economía Argentina.**

Fecha: 03/2022

Resumen

La transformación del sistema global, con la emergencia de nuevas potencias económicas, ha desafiado la hegemonía económica y política de los países centrales. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), que reúne a las potencias tradicionales y países afines a éstas, ha buscado adaptarse a dicho contexto revisando y reformando su estrategia de relaciones globales con el objetivo de conservar y consolidar su relevancia en la arquitectura de gobernanza global a partir de la difusión de un marco normativo neoliberal. El gobierno de Mauricio Macri en Argentina (2015-2019) estableció como prioritaria la relación con dicha organización.

Este trabajo reconoce y analiza la complejidad y extensión del proceso de acercamiento mutuo entre la Argentina y la OCDE durante dicho período, para lo cual se reconstruyen y analizan los esfuerzos y las gestiones realizadas por ambas partes, así como la narrativa y los fundamentos ideológicos subyacentes. En particular, se sistematizan los esfuerzos que la Argentina realizó por acercarse a la organización, incluyendo gestiones políticas, instrumentos de la OCDE a los que el país adhirió, estudios que solicitó y la creciente participación en sus instancias de trabajo. Si bien no logró ser invitado a ingresar a la organización, se consideran los resultados logrados por el gobierno argentino en dicho acercamiento y, en este marco, el papel de la OCDE en la legitimación y anclaje de una agenda de políticas neoliberales en el país.

Índice

Índice gráficos y cuadros	5
Introducción	6
Capítulo 1: Pensar la OCDE a contracorriente: falacias del neoliberalismo y un enfoque alternativo ...	13
1. Introducción.....	13
2. Deconstrucción de la visión hegemónica neoliberal	14
2.1. Falacias del pensamiento neoliberal.....	22
3. Un enfoque alternativo.....	29
3.1. Estructuralismo y teoría de la dependencia: centro y periferia	29
3.2. Hegemonía e intelectuales orgánicos.....	34
4. Hegemonía a nivel global: la transnacionalización del capitalismo neoliberal.....	39
4.1. Instituciones internacionales orgánicas: la OCDE.....	46
5. Síntesis: La hegemonía neoliberal y sus intelectuales orgánicos en la estructura global	54
Capítulo 2: La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y su estrategia de relaciones globales.....	60
1. Introducción.....	60
2. Origen y antecedentes.....	63
3. Consolidación: desde su creación hasta los años '80	66
4. Crisis y redefinición de la “razón de ser” de la OCDE (fin de la Guerra Fría - los '90).....	69
4.1. Luego de 20 años, un primer proceso de ampliación	76
4.2. De “actor de reparto” a rol protagónico: la OCDE en la arquitectura de gobernanza global	80
5. Reforma de la OCDE (fines de los '90 a 2010).....	83
5.1. Reformas internas: “preparando” a la OCDE para la ampliación	86
5.2. Un “nuevo” proceso de ampliación: ¿distintos actores, mismo guión?.....	96
5.3. La OCDE y el G20.....	100
6. ¿Cambio de rumbo? Círculos concéntricos alrededor del Consejo: de 2010 a 2019	104
6.1. “Más acá de la ampliación”: nuevas categorías de participación.....	107
6.2. Los “miembros potenciales”	115
7. Conclusiones: Las transformaciones de la OCDE y de su estrategia de relaciones globales: la evolución de los esfuerzos por conservar su papel en el orden global	121
Capítulo 3: El acercamiento entre Argentina y la OCDE durante el gobierno de Cambiemos	126
1. Introducción.....	126
2. Gestiones políticas para ingresar a la OCDE	130

2.1. “En la OCDE pasa algo extraño”: apoyo a la Argentina, pero sin invitación.....	144
2.2. El papel del Poder Legislativo en el acercamiento a la OCDE	152
3. Profundización del trabajo en el marco de la OCDE: participación, estudios y adhesión a instrumentos legales.....	158
4. La narrativa: fundamentos ideológicos del acercamiento entre la Argentina y la OCDE.....	169
a. El subdesarrollo de un país es consecuencia (exclusiva) de sus políticas erradas.....	171
b. “La OCDE tiene la posta”: la idoneidad de la organización para el asesoramiento al país.....	174
c. Un ancla: la OCDE otorga la previsibilidad y estabilidad necesarias para atraer las inversiones para el desarrollo	176
d. El acercamiento a la OCDE como preludio de la “lluvia de inversiones”	179
e. “Pertener es existir”: la OCDE como medio para influir en el proceso de elaboración de normas globales	182
5. Síntesis: El acercamiento y su saldo.....	184
5.1. El recorrido realizado	185
5.2. “Anclar el Cambio”: el saldo del acercamiento más allá de la (no) invitación.....	187
Reflexiones finales: Los pilares del acercamiento entre la Argentina y la OCDE: interés mutuo y neoliberalismo	191
Referencias.....	202
1. Bibliográficas:	202
2. Fuentes y notas de prensa	209
ANEXO I: Estructura y funcionamiento de la OCDE	223
1. Introducción.....	223
2. Participación.....	224
3. Organización institucional.....	228
3.A. El Consejo.....	228
3.B. El Secretario General y la Secretaría.....	231
3.C. Instancias de trabajo intergubernamentales.....	235
3.D. Instancias de trabajo extra gubernamentales	239
4. El trabajo de la OCDE	240
4.A. Instrumentos de la OCDE.....	243
4.B. Revisiones de pares	245
4.C. Publicaciones de la Secretaría	250
5. Representación de entidades no gubernamentales de países OCDE	252
ANEXO II: Hoja de Ruta de Adhesión	255

ANEXO III: Marco para la consideración de Miembros potenciales.....	257
ANEXO IV: Presidencias órganos autónomos de la OCDE	258
1. Agencia de Energía Nuclear	258
2. Foro Internacional de Transporte	260
ANEXO V: Antecedentes de la relación entre Argentina y OCDE (1982 a 2015)	261
1. Inicio de la relación – década del ‘80	261
2. Profundización de la relación – década del ‘90	261
3. La relación “a velocidad crucero” – 2000 a 2015.....	263

Índice gráficos y cuadros

Gráfico 1: Porcentaje de participación en el PBI global países seleccionados.....	p. 71
Gráfico 2: Porcentaje de participación en el comercio mundial países seleccionados.....	p. 72
Gráfico 3: Porcentaje de participación en el PBI global países OCDE 1961-2019.....	p. 78
Gráfico 4: Porcentaje de participación en el comercio global países OCDE 1980-2019.....	p. 78
Gráfico 5: Adhesión a instrumentos legales por año: Argentina, Brasil y Perú.....	p. 141
Gráfico 6: Adhesión a instrumentos legales acumulado: Argentina, Brasil y Perú.....	p. 142
Cuadro 1: Evolución de la membresía de la OCDE.....	p. 97
Cuadro 2: Características de las posibles categorías de participación para países no miembros de la OCDE.....	p. 110
Cuadro 3: Involucramiento de países G20 no miembros de la OCDE en órganos, proyectos e instrumentos legales de la OCDE.....	p. 120
Cuadro 4: Instrumentos legales de la OCDE a los que Argentina adhirió entre 2016 y 2019...	p.162
Cuadro 5: Estudios y revisiones sobre Argentina realizados por la OCDE entre 2016 y 2019...	p. 167
Cuadro 6: Estructura de la Secretaría de la OCDE.....	p. 234
Cuadro 7: Países que tuvieron la Presidencia de la Agencia de Energía Nuclear.....	p.259
Cuadro 8: Países que tuvieron la Presidencias anual del Foro Internacional de Transporte...	p. 260

Introducción

La relación de la Argentina con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) se remonta al año 1982, cuando pasó a formar parte del Sistema para la certificación varietal o el control de las semillas destinadas al comercio internacional. Desde entonces, el país se ha involucrado de manera creciente en el trabajo de la organización, llegando en 2017 a solicitar formalmente el ingreso como miembro pleno. La solicitud fue realizada durante el gobierno de Cambiemos (2015-2019), el cual incluyó esta relación entre sus prioridades de política exterior, convirtiéndose en el momento de mayor acercamiento hasta la fecha entre el país y la organización. Múltiples gestiones y esfuerzos políticos, normativos y financieros fueron realizados para lograr la adhesión a la OCDE y la “candidatura argentina” se posicionó como la única de las seis presentadas en 2017 en contar con el apoyo de todos los miembros. Sin embargo, la invitación necesaria para iniciar el proceso de ingreso no se concretó. Más de tres años después y sin tener respuesta aún a la solicitud de ingresar como miembro pleno, la relación del país con la organización continúa.

Entonces, ¿cómo se relaciona la Argentina con la OCDE hoy y cómo podría evolucionar esta relación a futuro? ¿Qué implicancias tiene y podría tener para nuestro país el acercamiento a la OCDE? ¿Qué elementos subyacen al interés de la OCDE en un país como Argentina, pero también a la decisión de no avanzar con su proceso de ingreso? Abordar estas preguntas implica primero analizar, entre otros aspectos, el papel de la OCDE en la arquitectura de gobernanza global y, de manera interrelacionada, la visión del desarrollo y del orden global que la organización y sus miembros sostienen y promueven. Este trabajo busca dar respuesta a estos y otros interrogantes, a fin de contribuir a la comprensión del tipo de relación que se ha construido y las posibles implicancias para el país. Esta reflexión resulta impostergable en tanto la Argentina se relaciona con la organización desde hace casi 40 años, ha adherido a más de 50

de sus instrumentos legales -25 de ellos en los últimos cuatro años- y participa actualmente en una variedad de sus instancias de trabajo.

El análisis del acercamiento de la Argentina es realizado desde un enfoque heterodoxo que toma desarrollos del estructuralismo latinoamericano, de la teoría de la dependencia y de la Economía Política Internacional, así como los conceptos gramscianos de hegemonía e intelectual orgánico. Se toman en cuenta además otros trabajos más recientes sobre la realidad económica y política argentina vinculados al Área de Economía y Tecnología de la FLACSO. La conceptualización del sistema global en términos estructurales se combina con el análisis de las relaciones entre los actores que lo integran en términos de hegemonía. La Argentina, en tanto parte de la periferia global, se relaciona con una organización que cumple el papel de intelectual orgánico del conjunto de Estados (y principales miembros de la OCDE) que detentan la hegemonía a nivel global.

Este trabajo propone un análisis crítico y desde la periferia de la relación entre la Argentina y la OCDE y del papel de la organización en la arquitectura de gobernanza global. Se inserta en un contexto de escasa literatura sobre el tema, en particular en comparación con otros organismos internacionales tales como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y la organización Mundial del Comercio, y a su vez, de escasos abordajes por fuera de la visión ortodoxa hegemónica. En este sentido, quizás el único estudio académico realizado hasta el momento sobre el tema sea el “Informe preliminar sobre el acceso de la Argentina a la OCDE” elaborado por el *think tank* estadounidense Center for Strategic & International Studies (CSIS) publicado en abril de 2019. El informe aboga explícitamente por el acercamiento del país a la organización y hace un llamado para que dicho objetivo se convierta en una política de estado que trascienda al gobierno de Mauricio Macri (ante el escenario poco favorable para su reelección en las elecciones de ese año). Con un abordaje ortodoxo, el informe destaca desde el inicio las que considera las

cinco ventajas para un país de unirse a la OCDE: *“facilita el diseño y la implementación de políticas públicas, restringe las posibilidades de cambios abruptos en las reglas de juego, reduce el costo del capital, permite la armonización de normas y prácticas con otros países con el objetivo de fomentar el comercio y la inversión, permite una participación activa en los foros de desarrollo global y refuerza los efectos de la reputación que fortalecen la confianza de empresas y consumidores”* (Matera et al, 2019, p. 1).

Estas premisas de la ortodoxia neoliberal sirven de base a la narrativa hegemónica y al discurso oficial sobre el acercamiento del país a la organización que esta tesis deconstruye y analiza. De esta manera se busca contribuir a una visión multidimensional, compleja y dinámica de la relación con la OCDE, que vaya más allá del “intercambio y adopción de buenas prácticas” y que reconozca y tome en cuenta su papel en la arquitectura de gobernanza global. Sobre esta base se busca generar una reflexión fundada sobre las oportunidades y desafíos que dicha relación puede significar para la Argentina, así como también para la OCDE.

A fin de cumplir con los objetivos propuestos, este trabajo está estructurado en torno a tres capítulos: el primero en el cual se exponen las limitaciones del pensamiento neoliberal y se desarrollan los conceptos de un marco teórico alternativo; un segundo capítulo sobre la OCDE, su historia, funcionamiento y, en particular, su estrategia de relacionamiento con países no miembros (sus “relaciones globales”); y un tercer capítulo en donde se aborda el acercamiento entre la Argentina y la organización durante el gobierno de Cambiemos (2015 a 2019). La tesis cierra con algunas reflexiones finales en donde se retoman los interrogantes expuestos en esta introducción a la luz del recorrido realizado.

El primer capítulo, en donde se desarrolla el marco teórico utilizado, comienza con la identificación y análisis de los rasgos principales de la visión ortodoxa neoliberal hegemónica, sus premisas, su narrativa

y su comprensión del desarrollo y del sistema global. Este análisis se realiza a partir de estudios críticos que identifican las principales premisas del pensamiento neoliberal, deconstruyen sus supuestos y exponen sus falacias. Para ello se comienza con una revisión crítica de la perspectiva hegemónica neoliberal, en particular de la visión ortodoxa del desarrollo que toma preceptos de la economía neoclásica y el neoconservadurismo sociopolítico (Nahón, Rodríguez Enríquez y Schorr, 2006) a la vez que se consideran algunos de sus rasgos diferenciales (Mirowski, 2013). El pensamiento neoliberal, perspectiva dominante tanto en el ámbito académico internacional (y con algunos matices, regional) como en el enfoque político y económico global, también subyace a la narrativa de las principales organizaciones internacionales y multilaterales abocadas al mantenimiento y organización del orden global actual, incluyendo la OCDE. A partir de esta revisión se realiza un análisis heterodoxo desde un enfoque histórico-estructural que reconoce y toma en cuenta las relaciones jerárquicas que existen entre los países del centro y de la periferia. Esto incluye explorar algunos de los mecanismos a través de los cuales los países del centro buscan construir su hegemonía mientras se consolida la dependencia de los países de la periferia. En este marco se inserta el análisis de la OCDE y de su papel en la arquitectura de gobernanza global, para luego considerar el impacto real o potencial que el acercamiento a la organización tiene o podría tener sobre el desarrollo del país.

A partir del marco teórico expuesto, el segundo capítulo repasa el origen y la evolución de la OCDE, analizando su estrategia de relaciones globales y su papel en la arquitectura de gobernanza global. Para ello, el análisis se centra en las diversas reformas emprendidas por la organización para conservar y consolidar su relevancia e influencia global ante los cambios en el contexto internacional, en particular ante la pérdida de relevancia sistémica de sus miembros y el surgimiento de nuevas potencias globales. Se consideran en este sentido los diversos esfuerzos de ampliación de su membresía y, estrechamente interrelacionados, esfuerzos de reforma de su gobernanza, del modo de funcionamiento y trabajo y

enfoque de la organización. Dicho análisis evidencia la función que la OCDE cumple como intelectual orgánico del grupo de países centrales y el capital transnacional, contribuyendo a la reproducción y mantenimiento de su hegemonía. Como tal, por un lado, la organización contribuye de manera fundamental a reunir a las diversas fracciones de poder que integran dicho grupo (en disputa), dominado por los principales países del centro global y del capital transnacional. Por otra parte, la OCDE promueve y difunde la narrativa, pensamiento y políticas del neoliberalismo, en cuyo marco se entiende el desarrollo como un proceso lineal dependiente de la adopción de determinadas políticas (orientadas hacia la liberalización, desregulación y apertura de la economía), las cuales son “recomendadas” a los países de la periferia. Este trabajo destaca el papel de la OCDE no solo en la promoción de estas políticas a nivel global, sino también en su diseño y en su monitoreo. Se evidencia así el alcance global de la organización a pesar del carácter reducido de su membresía y la contribución fundamental que realiza para la reproducción del orden global neoliberal.

La consideración de los esfuerzos realizados por la OCDE para estrechar el vínculo con países por fuera de su membresía permite insertar el análisis de la relación con la Argentina en el marco de la estrategia de relaciones globales adoptada por la organización y reconocer que se trató de un proceso de acercamiento (e interés) mutuo. Así, el acercamiento es analizado teniendo en cuenta la coyuntura global en la que se inserta, caracterizada por la creciente relevancia sistémica de países no miembros de la OCDE y, en consecuencia, por los esfuerzos del grupo de los países centrales por conservar o reforzar la relevancia de la organización en la definición de un orden global funcional al conjunto de Estados que detentan la hegemonía global.

En el tercer capítulo se sistematizan y describen algunos de los principales esfuerzos para el acercamiento realizados por la Argentina y la OCDE entre 2016 y 2019 y la evolución de dicha relación. La reconstrucción

realizada se centra, por una parte, en los esfuerzos realizados por el gobierno de Cambiemos con el objetivo de devenir país miembro de la OCDE. Se toman como indicadores de dicho acercamiento las llamadas “gestiones políticas” (reuniones y participación de autoridades nacionales, organización de eventos, comunicados oficiales, etc.), y el trabajo realizado por el país en el marco de la OCDE (instrumentos legales de la organización a los que el país adhirió, los estudios sobre Argentina contratados o solicitados y el tipo y nivel de la participación y representación nacional en sus órganos e instancias de trabajo). Por otra parte, se identifican y analizan los argumentos que sirvieron de base y que fueron utilizados para fundamentar este acercamiento por las autoridades que lo protagonizaron. La selección del período responde a la considerable intensificación de la relación que se dio durante el gobierno de Cambiemos, el cual incluyó el ingreso a la OCDE entre sus prioridades de política exterior como parte de la narrativa de “reinserción de la Argentina en el mundo”. Según dicha narrativa, el objetivo de “volver al mundo” sería alcanzado mediante la apertura de la economía y la desregulación y la liberalización, tanto en el plano productivo como financiero (Belloni y Wainer, 2019). En el marco de un gobierno que otorgaba especial relevancia al papel del capital extranjero para el logro del crecimiento económico, el discurso oficial encontró en la OCDE una vía fundamental para generar la búsqueda “confianza entre los inversores” (en particular externos) que se esperaba daría lugar a la llamada “lluvia de inversiones”. Sin embargo, el análisis propone que la OCDE funcionó como fuente clave de legitimación de políticas que formaban parte del plan de gobierno, pero cuya implementación enfrentaría resistencia a nivel doméstico. Este análisis busca evidenciar el amplio alcance de la organización y de su trabajo en la política económica nacional, así como en otros ámbitos de política doméstica, es decir explicitar que ya existe una relación con la OCDE, incluso aunque Argentina no sea país miembro. Se busca de esta manera contribuir a la comprensión del impacto real y potencial de esta relación sobre el desarrollo del país.

Este trabajo aborda el papel que cumple la OCDE en el mantenimiento del orden global neoliberal y su contribución tanto en la elaboración del marco normativo que se busca instalar, como en su promoción, difusión y posterior monitoreo. Para el análisis del vínculo entre la organización y la Argentina se reconocen la multiplicidad de actores involucrados y, consecuentemente, la complejidad y dinamismo del vínculo entre las partes. En este sentido, se descarta una conceptualización de la relación en términos de imposición de políticas por parte de la organización y sus miembros al país, y se busca reconocer la funcionalidad de la OCDE y su narrativa al bloque dominante en la Argentina en dicho período y a los intereses que defendía.

A partir del trabajo realizado se busca realizar un posible aporte al conocimiento existente sobre un actor clave de la arquitectura de gobernanza global, escasamente abordado desde el enfoque de la economía política heterodoxa. Idealmente, el presente trabajo constituirá un insumo tanto para análisis académicos posteriores como para la elaboración de una estrategia de política exterior que priorice los intereses nacionales y la promoción del desarrollo y crecimiento económico.

Capítulo 1: Pensar la OCDE a contracorriente: falacias del neoliberalismo y un enfoque alternativo

1. Introducción

Este capítulo parte de una revisión crítica del neoliberalismo en tanto se trata de la ideología hegemónica y actualmente sostenida por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Se revisa, en particular, la visión neoliberal del desarrollo, basada en la economía neoclásica y el neoconservadurismo sociopolítico (Nahón, Rodríguez Enríquez y Schorr, 2006), identificando y analizando sus principales supuestos, premisas y narrativa. Se analiza, además, el papel del Estado (Mirowski, 2013) y de las políticas públicas en dicho marco. Se parte para ello de estudios críticos que mediante el análisis histórico identifican y exponen las principales falacias del pensamiento neoliberal. Sobre esta base, se busca deconstruir la narrativa sostenida por organizaciones multilaterales como la OCDE y evidenciar que subyace a su trabajo una ideología y posición política sistemáticamente invisibilizada y, por ende, que la organización responde a los intereses del conjunto de Estados que detentan la hegemonía a nivel global y que son sus principales miembros.

En la segunda y tercera sección se exponen los principales conceptos y autores utilizados en este trabajo para el análisis de la OCDE y del acercamiento con la Argentina desde un enfoque heterodoxo. Se busca realizar un análisis en términos estructurales que reconozca y tome en cuenta las relaciones jerárquicas que existen entre los países del centro y de la periferia, explorando algunos de los mecanismos a través de los cuales el grupo de los países centrales y el capital transnacional busca imponer su hegemonía. Para ello se recurre a desarrollos del estructuralismo latinoamericano, de la teoría de la dependencia, de la

Economía Política Internacional, así como a los conceptos gramscianos de hegemonía e intelectual orgánico. Se toman en cuenta, además, otros trabajos más recientes sobre la realidad económica y política global y argentina, éstos últimos vinculados al Área de Economía y Tecnología de la FLACSO. Se considera que este marco conceptual sirve para analizar no solo el papel que la OCDE desempeña en la estructura global actual, sino también las implicancias que la relación con esta organización puede tener y tiene sobre el desarrollo de la Argentina.

2. Deconstrucción de la visión hegemónica neoliberal

La ideología neoliberal se impuso en el contexto de la crisis de los años '70 como reacción política contra el Estado intervencionista y de bienestar y las políticas keynesianas predominantes a nivel global desde el final de la Segunda Guerra Mundial. Basado en un diagnóstico que responsabilizaba de la crisis al "excesivo" poder de los sindicatos y sus demandas, el neoliberalismo reemplaza a la economía del desarrollo en auge desde los años '50 por una síntesis entre preceptos de la economía neoclásica y del neoconservadurismo político y social opuestos a cualquier limitación estatal del libre mercado en defensa del libre accionar de los mecanismos del mercado y de la "asignación eficiente del capital" (Nahón, Rodríguez Enríquez y Schorr, 2006).

Cabe resaltar aquí una diferencia clave entre el neoliberalismo y el liberalismo clásico y su defensa del *laissez faire* y de reducción (o eliminación) del papel y accionar del Estado. Si bien ambas corrientes de pensamiento presentan similitudes, para el neoliberalismo el Estado cumple un papel fundamental en la generación y garantía de las condiciones necesarias para una sociedad de mercado estable. Siguiendo a Mirowski (2013), atento el neoliberalismo rechaza una economía planificada y un Estado de bienestar pujante, se enfrenta al desafío de apoderarse de éste para redefinir su forma y sus funciones, no para

destruirlo. Por ello, la corriente neoliberal se distingue por el desarrollo e implementación de “una serie de propuestas y programas para impregnar, dominar y transformar el Estado fuerte, a fin de imponer la forma ideal de sociedad, la cual conciben en busca de su muy curioso concepto de libertad pura” (Mirowski, 2013, p. 40).

En este sentido, el pensamiento neoliberal promueve la reducción del poder de intervención del Estado en la economía, sobre todo mediante la reducción del gasto público, así como una continua desregulación¹ que permita el libre actuar de las fuerzas del mercado, incluyendo la realización de reformas fiscales que reduzcan los impuestos sobre las ganancias más altas y las rentas. En línea con lo anteriormente expuesto, si bien el interés por limitar el accionar del Estado era mantenido en relación con los gastos sociales y la intervención económica, el neoliberalismo defiende sin embargo la necesidad de un estado “fuerte en su capacidad de quebrar el poder de los sindicatos y el control del dinero” (Anderson, 2013, p. 11). Esto responde a la importancia postulada por el neoliberalismo de contar con una ‘tasa natural de desempleo’, es decir, con un ejército industrial de reserva que permita reducir tanto el poder de las organizaciones sindicales como los “costos de producción” (salarios). Se evidencia de esta manera la centralidad de la desigualdad como elemento necesario y positivo para el pensamiento neoliberal, en tanto estimula la “vitalidad y eficiencia de la competencia” y se ubica como condición funcional del sistema de mercado.

A pesar de que su éxito no fue inmediato, en la década de 1980 el neoliberalismo se terminó de instalar en los países miembros de la OCDE a través de las economías más grandes, con los gobiernos conservadores de Thatcher (Reino Unido, 1979), Reagan (Estados Unidos, 1980) y Kohl (Alemania, 1982). Gradualmente, las políticas y prioridades neoliberales fueron también incorporadas por la mayoría de los

¹ Cabe señalar que dicha “desregulación” frecuentemente termina siendo una “re-regulación” pero que responde a un conjunto diferente de principios e intereses. Se podría considerar en este sentido la expansión desmesurada del sector penal a la que han conducido las políticas neoliberales (Mirowski, 2013).

restantes miembros de la OCDE, incluyendo a los socialdemócratas de los países del sur del continente europeo que incorporaron los preceptos neoliberales en sus programas de gobierno. Desde entonces, el neoliberalismo continuó expandiéndose a nivel global, logrando consolidarse también en América Latina en la década del '90, cuando a la Chile de Pinochet y Bolivia de Paz Estensoro se sumaron Salinas en México (1988), Menem en la Argentina (1989), Carlos Andrés Pérez en Venezuela (1989) y Fujimori en Perú (1990).

Gradualmente, la ideología neoliberal ha logrado instalarse como perspectiva y visión de mundo hegemónica, dominando los debates económicos, políticos y sociales a nivel global, así como, con ciertas adaptaciones, a nivel regional y nacional (ver Nahón, Rodríguez Enríquez y Schorr, 2006). Mediante un exhaustivo proceso de difusión llevado a cabo a través de múltiples niveles institucionales que Mirowski (2013) conceptualiza en términos de “muñecas rusas”, el neoliberalismo ha pasado a definir la agenda de debate y políticas internacional, logrando una aceptación global de sus prioridades, diagnósticos y explicaciones. Esto también ha implicado transformar el debate en torno al concepto de desarrollo de las sociedades capitalistas en general y, en particular, del desarrollo de los considerados países “subdesarrollados”, “en vías de desarrollo” o, a partir de los '90, llamados también “economías emergentes”. Esta visión parte, en primer lugar, de la premisa fundamental de que dentro del sistema capitalista el crecimiento económico y el desarrollo de cualquier país (es decir sin importar su posición estructural) es posible si éste aplica las “políticas correctas”. En segundo lugar, el neoliberalismo logró instalar a varios preceptos de la economía neoclásica como referencia de esas “políticas correctas” y de los pasos a seguir para lograr el crecimiento económico de los países. De esta manera, la visión neoliberal del crecimiento “identificaba que el subdesarrollo era fruto de la implementación de políticas erradas por parte de los gobiernos de los países más atrasados y que, por lo tanto, bastaba con corregir aquellas políticas para que estas economías ingresaran en un sendero de crecimiento -ya no de desarrollo-sostenido” (Nahón, Rodríguez Enríquez y Schorr, 2006, p. 356). En línea con las críticas a las políticas

keynesianas, los autores identifican entre las principales políticas consideradas erradas por el neoliberalismo, la amplia extensión del accionar del Estado y su intervencionismo en la economía atento causaba “distorsiones” en “el libre y eficiente accionar del mercado”.

En contraste, la “receta” ortodoxa neoliberal que puso en su centro el logro del *crecimiento económico* (reemplazando el anterior énfasis en el desarrollo) puede ser sintetizada en diez puntos centrales recomendados a los países “en desarrollo”, decálogo de reformas conocido como “Consenso de Washington”: disciplina fiscal; redireccionamiento del gasto público hacia sectores con alto retorno económico; reforma fiscal (orientada a la ampliación de la base imponible y la reducción de la tasa promedio de imposición); liberalización de la tasa de interés; tipo de cambio competitivo; liberalización comercial; liberalización de los flujos de inversión extranjera directa; privatización de las empresas públicas; desregulación financiera; y garantía y seguridad de los derechos de propiedad (Nahón, Rodríguez Enríquez y Schorr, 2006, p. 361). Cabe resaltar dos de las premisas que subyacen a estas “recomendaciones”, las cuales si bien no cuentan con base empírica que las sustenten resultan fundamentales para la narrativa neoliberal: la existencia de una relación positiva entre libre comercio y crecimiento (Arceo, 2003) y el papel esencial de la inversión (extranjera) y la inserción en el mercado global como motores fundamentales del desarrollo de un país².

² Esta correlación no solo no posee base empírica, sino que es contradictoria con la experiencia de los países que actualmente presentan las mayores tasas de crecimiento. En este sentido, tanto China como India experimentaron “un fuerte aumento de su tasa de crecimiento alrededor de una década antes de la liberalización del comercio y las reformas en inversiones (... y) alcanzaron su relativamente rápido aumento en la relación comercio/PBI con políticas muy lejanas a las políticas de liberalización del comercio e inversiones promovidas por los defensores de la globalización” (Wade, 2002, p. 23). Su experiencia, junto con la de Japón, Corea, y Taiwán anteriormente, es la evidencia más reciente de países que lograron desarrollarse sin adoptar las medidas comerciales liberales recomendadas por el Consenso de Washington. Al contrario, fue solo a medida que crecieron que liberalizaron su comercio. Como se verá, a pesar de esta evidencia histórica, el Banco Mundial continúa ubicando la liberalización comercial como factor (y recomendación) fundamental para que un país logre desarrollarse (Wade, 2002).

Como fuera expuesto, inicialmente la receta neoliberal y la lista de “políticas correctas” -según la narrativa- “recomendadas” (en la práctica *exigidas*) por los países centrales a los “países en desarrollo”, consistía fundamentalmente en condicionalidades económicas de índole liberal, tales como una política macroeconómica restrictiva, la liberalización del comercio y de las inversiones internacionales, y una privatización y desregulación creciente. Sin embargo, siguiendo a Chang (2003) y Kapur y Webb (2000), desde fines de los años '90 se consolidó una clara tendencia a sumar, además, exigencias que excedían la política económica y que se vinculaban con las que eran consideradas “buenas instituciones”, tomando como base el modelo angloamericano. Entre las instituciones aun hoy consideradas “buenas y necesarias” para lograr una “buena gobernanza” se encuentran, por ejemplo, la democracia³; la burocracia (inicialmente basada en el modelo Weberiano meritocrático y generalista, luego reemplazada por un enfoque “de negocios” de la administración pública, con carreras de corto plazo, especializadas y abiertas); un sistema judicial independiente; regímenes de derechos de propiedad privada (incluyendo derechos de propiedad intelectual) postulados como “un determinante fundamental de los incentivos a las inversiones” (Chang, 2003, p. 82); la gobernanza corporativa (que abarca la responsabilidad limitada, ley de quiebras, auditorías, presentación de informes financieros y divulgación de información, y leyes de competencia); y diversas instituciones financieras orientadas al mercado (tales como un banco central políticamente independiente, la regulación del mercado de valores e instituciones de finanzas públicas para la recaudación fiscal); además de otras instituciones laborales y de política social.

El pensamiento neoliberal identifica las “buenas políticas” y las “instituciones correctas” y las postula como fundamentales para lograr la atracción de las inversiones extranjeras. En un marco que considera a dichas inversiones como indispensables para el desarrollo, la apertura o nivel de globalización de un país,

³ No obstante varios exponentes del pensamiento neoliberal han reconocido que el libre mercado no necesita ni depende de un modelo político democrático (Mirowski, 2013).

es decir su inserción en las redes comerciales, financieras y de producción transnacionales, es considerado un factor determinante del desarrollo. Así, la conjunción de componentes económicos y de gobernanza que pasan a integrar la “receta neoliberal” forman parte fundamental de un marco cada vez más amplio de “condiciones consideradas favorables” para el desarrollo de un país y -en tanto se ubica como condición necesaria del desarrollo- para la atracción de inversiones. Para los principales exponentes de esta visión, entre los cuales se ubica, además de la OCDE, el Banco Mundial⁴, el Fondo Monetario Internacional y la Organización Mundial del Comercio, entre otras instituciones, la globalización -entendida como aumento de la relación comercio/PBI e inversión extranjera directa/PBI- aparece como estrategia fundamental no solo para el desarrollo de un país, sino también, por extensión, para la reducción de las brechas de ingreso entre países y de la pobreza global (Wade, 2002). Cabe aquí destacar un elemento fundamental de la narrativa neoliberal: las políticas e instituciones “correctas” son impuestas a los países “en desarrollo” como parte de una narrativa de “promoción del desarrollo global”, es decir como si fuera la receta para lograr el crecimiento económico. Si bien se trata de condiciones que responden a los intereses de los capitales transnacionales, y los países centrales a los que éstos pertenecen, esta visión sostiene que las condicionalidades/recomendaciones/exigencias responden al interés de los países que deben cumplirlas. De esta manera se busca invisibilizar los intereses de los Estados que detentan la hegemonía a nivel global y que dicha ideología sostiene.

Si bien la narrativa neoliberal originalmente se centra en el logro del crecimiento económico, la señalada ampliación progresiva de las áreas de políticas sobre las cuales emite “recomendaciones” la llevaron a abarcar una creciente variedad de áreas de políticas, convirtiéndose en una visión de mundo que termina por permear hasta la vida cotidiana de las personas (Mirowski, 2013). Esta visión se plasma a través de

⁴ Según el Banco Mundial, a medida que los países más pobres aumentan su integración en la economía global, es decir su nivel de globalización, se dará una tendencia a la convergencia en los niveles de ingreso de los países del mundo (Wade, 2002).

múltiples esfuerzos de “normatividad internacional” llevados a cabo por diversos organismos internacionales, consolidando un marco normativo neoliberal que busca “orientar” las políticas domésticas de los países para que atraigan las actividades y los capitales de las empresas transnacionales, identificadas como fuente principal de inversiones y, por ende, motor de la economía y del crecimiento global (Arceo, 2017). Juegan un papel central en el desarrollo, difusión y monitoreo de este marco normativo neoliberal los organismos y organizaciones supranacionales funcionales al grupo de los principales países centrales, entre ellas y de especial interés para este trabajo, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)⁵.

La extensión de la narrativa neoliberal hacia otras áreas de políticas amplía también las recomendaciones incluidas dentro de la “receta única” para lograr el desarrollo, sin diferenciar entre países ricos o pobres, desarrollados o “subdesarrollados”, centrales o periféricos, es decir sin dar lugar a las especificidades de la posición de cada país en la estructura global. En este marco, que concibe al desarrollo como un camino lineal y continuo, se logra sostener como supuesto metodológico fundamental “que las pautas de los sistemas político, social y económico de los países de Europa occidental y Estados Unidos anticipan el futuro de las sociedades subdesarrolladas” (Cardoso y Faletto, 1969, p. 14). Esta visión lineal del desarrollo identifica y promueve las políticas neoliberales (apertura, libre comercio, desregulación) que sostiene fueron las adoptadas por los países centrales para alcanzar sus actuales niveles de ingreso y bienestar. De esta manera concluye que, si se lo deja actuar sin restricciones nacionales ni globales, el libre mercado

⁵ Este marco normativo es comúnmente impuesto a los países periféricos a través de distintas instituciones y organizaciones internacionales y multilaterales las cuales recurren para ello a diversos mecanismos y estrategias. Cabe destacar, sin embargo, que si bien cumplen un papel fundamental en la generación del consentimiento y aceptación de estas recomendaciones -es decir en la dimensión directiva de la hegemonía-, existen asimismo múltiples ejemplos de países periféricos con los cuales se recurrió a la fuerza o la coerción para la imposición del modelo ortodoxo, por ejemplo, mediante acciones bélicas o intervenciones militares. Estos casos y la amenaza latente de coerción poseen a su vez un efecto disciplinador sobre el resto de la periferia.

genera una tendencia “natural” hacia la convergencia de los niveles de ingreso de los países. Arceo (2003) resume dicha lógica de la siguiente manera:

“Los países industrializados establecen -si se deja actuar libremente al mercado- la senda que recorre el resto de los países. A medida que el capital se torna más abundante en un país periférico y la mano de obra no calificada relativamente más escasa, la producción, se sostiene, se desplaza espontáneamente hacia actividades más complejas e intensivas en capital, que exigen mayores niveles de calificación y posibilitan retribuciones más elevadas; la movilidad del capital hacia los países donde éste es más escaso posibilita que este proceso tenga lugar en lapsos históricos excepcionalmente breves, llevando a una rápida convergencia en los niveles de ingresos del centro y la periferia” (punto II).

Es decir que, según esta visión, gracias a la acción de las fuerzas del libre mercado, la inserción de un país en las redes de producción irá creciendo en complejidad a medida que el país aumenta su productividad, pasando a desempeñarse en partes del proceso cada vez más complejas y a incorporar progresivamente capitales locales al proceso de producción, que a su vez incrementarán su capacidad productiva y la complejidad de las tareas realizadas. El impacto positivo de este proceso en el crecimiento de las exportaciones -se postula-, junto con la creciente atracción de inversiones, eliminará las restricciones externas a las que suelen enfrentarse los países en desarrollo, así como también el efecto negativo del deterioro de los términos de intercambio. La apertura comercial y el libre flujo de capitales -pero no de mano de obra- son postulados entonces como elementos fundamentales para el crecimiento económico de un país.

2.1. Falacias del pensamiento neoliberal

Resulta necesario exponer dos falacias fundamentales que forman parte del marco conceptual neoliberal, en tanto subyacen a la visión del desarrollo y al trabajo de la OCDE y forman parte, incluso, del mandato de la organización. En primer lugar, su “universalidad”, es decir, que se tiene como objetivo el interés global y que se promueve el desarrollo de todos los países y el bienestar de todas las personas. Sostenida y promovida por los estados en donde surgió (los países miembros de la OCDE) y, en consecuencia, por el sistema de organizaciones e instituciones globales que estos países fundaron y que contribuyen a sostener el orden global actual, la visión neoliberal ha triunfado en presentarse como universal, por su penetración en la vida cotidiana de las personas (Miroswki, 2013), y por haber logrado instalar a nivel global la idea de que responde a un interés por el desarrollo de todos los países y de que no existen alternativas válidas (Anderson, 2017).

En segundo lugar, cabe resaltar la falacia respecto a su éxito y eficiencia. Ésta se refiere a la certeza presumida de que sus diagnósticos son correctos, de la idoneidad de sus recomendaciones y de la eficiencia y eficacia de sus políticas para lograr los resultados buscados (principalmente crecimiento económico). Si bien reiteradas crisis económicas globales indicarían lo contrario, esta falsa premisa es sostenida “empíricamente” por la narrativa neoliberal y por la OCDE utilizando los niveles de ingresos y bienestar alcanzados por los países centrales (miembros de la organización) como “evidencia histórica” de su éxito y eficacia. En este sentido, subyace a esta narrativa la idea de que el desarrollo alcanzado por estos países se debe a la adopción de las políticas neoliberales actualmente recomendadas por la OCDE, ubicando por ende la responsabilidad de la falta de desarrollo del resto de los países en la adopción de las políticas incorrectas o en una mala implementación o puesta en práctica de las políticas recomendadas. Adicionalmente, la narrativa de éxito es reforzada mediante estudios e informes elaborados por las

instituciones que forman parte del “establishment” que concluyen que la adopción de las políticas neoliberales recomendadas y, en particular, los crecientes niveles de globalización que éstas promueven, han dado como resultado una convergencia global de niveles de ingreso y una reducción de la pobreza mundial (Wade, 2002).

Como fuera señalado, subyacen a estas falacias ciertas premisas que conviene identificar y deconstruir. Una primera premisa sobre la que se basa este razonamiento es que las políticas recomendadas a los países en desarrollo son las que adoptaron los países centrales para desarrollarse. Mediante un análisis histórico del desarrollo de estos países, Chang (2003) demuestra que, al contrario de lo sostenido por la narrativa neoliberal, las condicionalidades y “recomendaciones” de políticas incluidas actualmente entre las políticas consideradas necesarias para lograr dichos niveles de desarrollo *no coinciden* con las políticas y medidas realmente adoptadas por los países del centro para desarrollarse. En este sentido, el análisis histórico realizado por Chang identifica y analiza caso por caso las políticas adoptadas por los países del centro para desarrollarse (entre ellos Estados Unidos, Reino Unido, Japón, Francia, Alemania y Suecia, todos ellos miembros fundadores de la OCDE). El resultado pone en evidencia que todos estos países utilizaron políticas industriales, comerciales y de tecnología intervencionistas (es decir contrarias a las recomendadas actualmente a los países de la periferia), las que les permitieron promover sus industrias incipientes durante los períodos de la historia en los que debieron “alcanzar” a países con mayores niveles de desarrollo⁶.

⁶ Particularmente ilustrativo resulta el caso de Estados Unidos, país que durante el Siglo XIX -período caracterizado por la superioridad económica, industrial y tecnológica del Reino Unido- rechazó las políticas de liberalización del comercio que los ingleses promovían y ejerció, en cambio, un ferviente proteccionismo mientras adoptaba políticas de apoyo del desarrollo de su industria nacional. Fue recién luego de la Segunda Guerra Mundial, cuando su supremacía industrial se volvió indiscutible, que se volcó a predicar (e imponer) el libre mercado al resto del mundo (Chang, 2003).

De esta manera, Chang identifica un patrón histórico persistente que muestra que el desarrollo económico de las actuales potencias económicas fue alcanzado mediante medidas de protección de industrias nacientes, medidas que actualmente son descalificadas y condenadas por las organizaciones internacionales y por el marco normativo internacional, tales como protección tarifaria, subsidios a la exportación, otorgamiento de derechos monopólicos, carteles, créditos dirigidos, planificación de inversiones y de recursos humanos, apoyo a la investigación y desarrollo, entre otras. En palabras de Chang *“los países desarrollados no llegaron a donde están hoy mediante las políticas y las instituciones que actualmente le recomiendan al mundo en desarrollo. La mayoría de ellos utilizó activamente políticas industriales y comerciales ‘malas’, tales como protección de industrias nacientes y subsidios a la exportación – prácticas que hoy son rechazadas, o directamente prohibidas, por la OMC”* (2003, p. 2). La evidencia histórica contradice claramente los presupuestos ortodoxos sobre la historia del capitalismo y el desarrollo de los países del centro y demuestra incluso que muchas de las políticas que hoy se plantean como necesarias para alcanzar el desarrollo son, en realidad, fruto de éste: es decir que son el resultado y no la causa del desarrollo económico de los países del centro.

Es decir que los países centrales tampoco contaban con la mayoría de las instituciones que hoy postulan como esenciales para la gobernanza de un país. La evidencia histórica analizada por Chang también muestra que muchas de las políticas e instituciones actualmente recomendadas/exigidas a los países “en desarrollo” no solo no fueron utilizadas por los países del centro en los momentos en los que buscaban alcanzar los niveles de desarrollo de otros países, sino que son, en realidad, irrelevantes para el desarrollo y pueden incluso resultar contraproducentes por el costo y dedicación de recursos que implica su administración/implementación. En base a lo expuesto, Chang (2003) concluye que, a pesar del relato sobre su universalidad y la presentación de las políticas recomendadas como favorables para el desarrollo de todos los países, el análisis histórico evidencia que la promoción de la apertura, libre comercio y

desregulación, entre otras políticas neoliberales, respondería en realidad a los intereses nacionalistas de los países que ya están desarrollados (es decir los países centrales) y tiene como objetivo evitar -y no promover- que otros países (los de la periferia) alcancen sus niveles de ingreso. El interés por impedir el desarrollo de otros países -lo que Chang llama “patear la escalera”- responde al hecho de que, por el modo de producción y de acumulación propios del neoliberalismo, y en línea con la visión de la desigualdad como condición necesaria y positiva para su ideal de economía de mercado, los países del centro necesitan de la existencia de los países periféricos para mantener sus propios niveles de ingreso y bienestar, buscando así perpetuar su dominación a nivel global.

Es en este marco que el presente trabajo opta por una conceptualización en términos estructurales, que permite dar cuenta de que se trata de partes de una totalidad o estructura, en la cual la condición de uno depende de la condición del otro. Los países del centro son tales porque existe una periferia que sostiene y posibilita su posición estructural y a la inversa. Se considera que esta relación resulta invisibilizada con la terminología de “países desarrollados” y “países en desarrollo” propia de la visión ortodoxa neoliberal.

Una segunda premisa que subyace a las falacias del pensamiento neoliberal y que es necesario deconstruir se refiere a su “éxito”. Para ello es necesario repasar los supuestos resultados logrados a nivel global por el neoliberalismo desde su surgimiento y consolidación⁷. Al respecto, existe cierto consenso con relación al triunfo del neoliberalismo en su objetivo de detener la inflación que marcó a la década de 1970, gracias a la contención de los salarios, posibilitado a su vez por la derrota del movimiento sindical, todo lo cual resultó en un aumento de la tasa de ganancia. Sin embargo, luego de más de 40 años sin un aumento significativo de las tasas de crecimiento -principalmente a causa de la pobre evolución de la tasa de

⁷ Dado que, como fuera expuesto, no fueron aplicadas políticas neoliberales en los países actualmente más ricos y desarrollados, ello no puede ser utilizado como evidencia de su supuesta eficiencia y de los resultados logrados.

inversión productiva, desincentivada además por la creciente desregulación financiera y la mayor rentabilidad de las inversiones especulativas por sobre las productivas (Anderson, 2003)- y de por lo menos dos crisis globales en los últimos 20 años, queda claro que el neoliberalismo fracasó en el objetivo fundamental que impulsó su difusión ante la crisis de los '70: la reanimación de la economía mundial capitalista. A su vez, la creciente desigualdad, desempleo y precariedad laboral, junto con el aumento de la esperanza de vida, no han permitido reducir los gastos sociales de un Estado con cada vez menos recursos, contrario a lo que la ortodoxia neoliberal había postulado que sucedería.

En este marco, a pesar del evidente fracaso con respecto a los supuestos objetivos de convergencia de los niveles de desarrollo y bienestar entre los países del mundo, a través de organismos internacionales como el Banco Mundial⁸ y la OCDE, la narrativa neoliberal sostiene y ha logrado instalar la idea no solo de que su receta ha sido exitosa en lograr el crecimiento económico y la reducción de la pobreza, sino, además, de que es la única alternativa viable para lograrlo. A través de un análisis crítico de la metodología de medición utilizada⁹, Wade (2002) evidencia la fragilidad de la “evidencia empírica” sobre la que la narrativa y la receta neoliberal para el desarrollo se basan. Ya a principio de siglo Wade resaltaba que, en contraste con el supuesto papel dinamizador de la integración a la economía global, luego de casi tres décadas (entre 1965 y 1990) de políticas neoliberales caracterizadas por un claro aumento de la globalización, “la movilidad de los países hacia arriba o hacia abajo de la jerarquía de ingresos [ha sido] muy limitada [y] muy pocos países han cambiado de quintil en el ranking de países según ingreso per

⁸ Por ejemplo a través de informes anuales como el World Development Report que desde 1978 constituye la principal contribución del Banco Mundial al debate global sobre crecimiento económico.

⁹ Entre otras inconsistencias metodológicas, Wade destaca que el Banco Mundial cambió el método utilizado para la medición de la pobreza a fines de los '90, lo cual vuelve incomparables los datos anteriores y posteriores a ese momento; también por la composición de la canasta de bienes y servicios que mide el poder adquisitivo, que no es una canasta básica, sino que incluye servicios no esenciales pero que son baratos en la mayoría de los países en desarrollo y que desvirtúan el valor y elevan el supuesto poder adquisitivo de los ingresos de los pobres. Ver Wade (2002) para un desarrollo en profundidad.

capita” (Wade, 2002, p. 20). La crisis financiera global que estalló poco después (2007/2008) y la profunda contracción económica que generó, y su mayor impacto en los países de la periferia global, ponen en evidencia la falsedad de los supuestos sostenidos por la corriente neoliberal y, en particular, explicitan una vez más que la desigualdad constituye una condición necesaria para la economía de mercado del neoliberalismo. Es decir que la desigualdad, entre países y entre personas, no es sólo el estado natural de las economías de mercado, “sino que es en realidad una de sus fuerzas motrices más fuertes para el progreso” (Mirowski, 2013, p. 63). Siguiendo al autor se podría concluir que “la marcada tendencia mundial hacia la concentración del ingreso y la riqueza desde la década de 1990 es la ejecución de un guión neoliberal para producir un capitalismo más eficiente y vibrante” (op. Cit).

Sin embargo, a pesar de la experiencia reciente y de las reiteradas crisis económicas, políticas, sociales y sanitarias, una década después de la terrible crisis financiera global que incluso generalizó los pronósticos de “muerte del neoliberalismo” (Stiglitz, 2008), el pensamiento neoliberal continúa vigente. A pesar de la evidencia, no se ha llevado a cabo una revisión seria de sus premisas, entre ellas la idea de que los mercados se auto regulan y que si se los deja actuar libremente realizan una distribución eficiente de los recursos a la vez que sirven al interés público, por lo cual sería necesario promover la privatización y liberalización económica (Stiglitz, 2008). Cabe considerar brevemente la explicación dada por Mirowski (2013) a “la incongruencia de que los neoliberales hayan salido de la crisis más fuertes que cuando allanaban el camino para su estallido” y el hecho de que “la crisis no provocó ninguna revisión fundamental del catecismo político anterior” (p. 28). El autor postula que “la razón más probable por la cual la doctrina que precipitó la crisis ha eludido la responsabilidad y la renuncia se ha pospuesto indefinidamente es que el neoliberalismo como visión de mundo ha hundido sus raíces en lo más profundo de la vida cotidiana, casi hasta el punto de pasar por la 'ideología de la no ideología'” (op. Cit.). Retoma en este sentido la teoría de la disonancia cognitiva, la cual postula que las personas no cambian su lealtad a un marco conceptual ante

evidencia que lo contradiga y, aún más, que la confrontación con evidencia contraria puede incluso aumentar las convicciones previas. Cabe reconocer como complejidad adicional el hecho de que el neoliberalismo no es reconocido por sus propios adscriptos como una doctrina coherente, los cuales frecuentemente incluso niegan su existencia (Mirowski, 2013).

Los análisis críticos revisados exponen dos falacias fundamentales (la universalidad y el éxito) sobre las cuales se erige la narrativa neoliberal en general y la de la OCDE en particular. A partir de lo expuesto se evidencia que, a pesar de postularse como exitosa y universal, la “receta neoliberal para el desarrollo” (recomendaciones, exigencias, condicionalidades) no responde al interés y desarrollo de los países a los que apunta (los países periféricos), ni busca ni ha logrado la convergencia global de niveles de ingreso entre éstos y los países del centro. Al contrario, el enfoque neoliberal da cuenta de una doble retórica, la cual busca impedir que la periferia utilice las políticas y medidas que históricamente sí han demostrado ser efectivas para el desarrollo y que fueron las utilizadas por los actuales países centrales para reducir su brecha con los países que detentaban la hegemonía en el mercado mundial. Las crisis más recientes confirman nuevamente que *“el fundamentalismo de mercado del neoliberalismo ha sido siempre una doctrina política al servicio de determinados intereses. Nunca estuvo sustentada por la teoría económica. Tampoco, debería quedar claro ahora, está respaldado por la experiencia histórica”* (Stiglitz, 2008). La experiencia y evidencia histórica no solo pone en duda el supuesto éxito de la receta neoliberal -tanto a nivel global como nacional, y en particular para los países periféricos-, sino que lleva a reflexionar, además, sobre los intereses a los que dicha receta responde y las estrategias mediante las cuales busca perpetuarse como ideología hegemónica, consolidando la dependencia de la periferia y estableciendo la desigualdad como condición necesaria y fundamental del actual orden global.

3. Un enfoque alternativo

En contraste con lo sostenido por la visión neoliberal expuesta, este trabajo realiza un análisis crítico de la relación entre la Argentina y la OCDE partiendo de una visión heterodoxa y estructural del sistema global. Para ello se utilizan los desarrollos del estructuralismo latinoamericano (Prebisch), de la teoría de la dependencia (Cardoso y Faletto), los conceptos gramscianos de hegemonía e intelectual orgánico, así como aportes de trabajos recientes que se enmarcan en la Economía Política Internacional (EPI).

3.1. Estructuralismo y teoría de la dependencia: centro y periferia

A diferencia del enfoque lineal del desarrollo sostenido por el neoliberalismo, que concibe la diferencia entre los países como de grado o de etapa del desarrollo, el estructuralismo latinoamericano entiende que existe una diferenciación estructural y jerárquica entre ellos (Prebisch, 1949; Belloni y Wainer, 2016; Nahón, Rodríguez Enríquez y Schorr, 2006). Desde este enfoque los países conforman una estructura definida de relaciones jerárquicas compuesta por países del centro y países de la periferia, división estructural que es a la vez consecuencia de la estructura y condición necesaria para su mantenimiento. Así, el estructuralismo rechaza la visión neoliberal del desarrollo que lo entiende como un camino lineal sobre el cual se encuentran todos los países y que tiene como fin común y único el desarrollo, entendido como equivalente al estado en el cual se encuentran los países más ricos del actual orden global. En este sentido, este trabajo opta por reemplazar la terminología neoliberal -y la consecuente visión de mundo que implica- de “país desarrollado” y “país en desarrollo” (originalmente “subdesarrollado”, más recientemente también “economía emergente”), por una conceptualización en términos de países centrales y periféricos que permite explicitar la relación estructural que existe entre las partes: la existencia del centro depende de que exista -y continúe existiendo- una periferia y a la inversa. El carácter

asimétrico y jerárquico de esta relación dificulta su conceptualización en términos de interdependencia - término recientemente incorporado por la visión ortodoxa- en tanto podría implicar una relación simétrica y entre partes en igualdad de condiciones. Siguiendo los desarrollos de Cardoso y Faletto (1969) y la teoría de la dependencia, este trabajo entiende la relación de la periferia con los países del centro en términos de dependencia, reconociendo las relaciones de poder que definen las respectivas posiciones y funciones en la estructura global.

Para poder comprender mejor esta relación de dependencia de la periferia respecto al centro y la jerarquía estructural entre ambos, conviene repasar brevemente y de manera general algunas de las principales características de las partes. Siguiendo a Arceo (2011) y (Belloni y Wainer, 2016), los **países del centro** económico “cuentan con un sistema industrial integrado en el que el capital orienta el desarrollo de las fuerzas productivas y da lugar a una estructura productiva equilibrada que posibilita la reproducción del capital en escala ampliada conforme a sus necesidades” (Belloni y Wainer, 2016, 562). No se trata de un grupo homogéneo, sino que también entre los países del centro se establecen jerarquías internas y relaciones de dominación¹⁰. Cabe destacar que los países del centro global son, principalmente, los miembros fundadores de la OCDE: Estados Unidos, Canadá y los países de Europa Occidental, y aquellos sumados al poco tiempo de su creación, como Japón, Australia, Islandia, Noruega, Nueva Zelanda y Suecia (Arceo, 2005).

¹⁰ Según Cardoso y Faletto (1969) esta asimetría es reconocida y aceptada gracias a lo que denominan la “mística de la alianza occidental”, según la cual los países del centro se reúnen ante el temor de la posibilidad de una inminente “amenaza externa”, la cual hizo soportable la “momentánea” supeditación de los intereses nacionales al bloque hegemónico (liderado por EE.UU.). Como se verá, esta “mística de la alianza occidental” juega un papel clave en la OCDE, en tanto se trata de una organización que durante sus primeros treinta años de existencia fue vista por muchos de sus miembros como una unión para frenar “la amenaza” de avance del comunismo y el bloque soviético.

Por su parte, siguiendo a Belloni y Wainer (2016) los países de la **la periferia** global, si bien también se presenta como un grupo internamente cada vez más heterogéneo, se caracterizan por no detentar un control nacional significativo del desarrollo de sus fuerzas productivas. En términos generales, se trata de economías con estructuras productivas poco diversificadas y desarticuladas, sin un sistema industrial desarrollado y con estructuras productivas poco integradas. Son países que se dedican principalmente a la exportación de materias primas o de productos manufacturados de escaso valor agregado, dependiendo de las importaciones para el acceso a bienes de mayor valor agregado y contenido tecnológico. Debido a la dinámica propia del mercado capitalista, gran parte de los países periféricos (los menos industrializados y con menor integración productiva) se ven cada vez más relegados atento se ven perjudicados por el deterioro de los términos de intercambio, están cada vez más atrasados en el desarrollo tecnológico y poseen menores niveles de productividad y empleo.

De esta manera, y contrariamente a lo postulado por la visión neoliberal, el modo de producción neoliberal y los crecientes niveles de globalización que implica hacen que la acción del libre mercado produzca, espontáneamente, una división estable de actividades entre los países del centro -con mercados oligopólicos que concentran las actividades de altos salarios por su mayor complejidad y valor agregado- y los países de la periferia -con mercados no oligopólicos que compiten por las actividades de bajos salarios y/o basadas en recursos naturales (Wade, 2002). Se trata de una división poco dinámica, en detrimento de los países periféricos, que en la mayoría de los casos ha contribuido a la reproducción y crecimiento de la brecha de ingresos entre los países del centro y los de la periferia, incluso a pesar de que éstos hayan avanzado en la industrialización de sus economías. En consecuencia, las actividades más intensivas en conocimiento y trabajo capacitado (es decir con el mayor valor agregado) continúan siendo desarrolladas principalmente en los países de origen de las empresas transnacionales, los países del centro.

Si bien la identificación de las características de los países que integran el centro y la periferia contribuye a una mejor comprensión de las partes y del tipo de relación entre ellas, el análisis propuesto se centra en la función que cumplen en la estructura global, pudiendo cada grupo presentar importantes variaciones entre los países que lo integran. En este sentido, se considera que continúa vigente la crítica de Cardoso y Faletto a la antinomia “economía industrial” – “periferia”, teniendo en cuenta que en algunos países periféricos *“desde el punto de vista del grado de diferenciación del sistema productivo, esta situación puede suponer elevados índices de desarrollo; no obstante, tanto el flujo de capitales como el control de las decisiones económicas ‘pasan’ por el exterior; los beneficios, aun cuando la producción y la comercialización de los productos se realicen en el ámbito de la economía dependiente, aumentan virtualmente la masa de capital disponible por parte de las economías centrales, y las decisiones de inversión también dependen parcialmente de decisiones y presiones externas”* (Cardoso y Faletto, 1969, p. 145, el subrayado es mío). Si bien es cierto que una proporción cada vez mayor de la producción industrial es realizada en los países periféricos, se trata de la expansión de un capitalismo industrial dependiente en el cual los países de la periferia carecen de la capacidad de dirigir el desarrollo de las fuerzas productivas globales y cumplen en cambio una función de proveedores y variable de ajuste ante crisis o ciclos menguantes de las economías centrales (Arceo, 2005). Este enfoque también permite comprender la creciente heterogeneidad que se observa hacia adentro de la periferia (Belloni y Wainer, 2016), que no resulta incompatible con el lugar que continúa ocupando en la estructura global neoliberal.

Es decir que, más allá de las características propias de los distintos países, la relación estructural y jerárquica entre centro y periferia se caracteriza por la capacidad de los países del centro de orientar el desarrollo de las fuerzas productivas globales, estableciendo su hegemonía (mediante la dirección, coerción y transformismo) sobre los países de la periferia (Arceo, 2005). Se concluye entonces que entre

las economías centrales y periféricas “no solo existe una simple diferencia de etapa o de estado del sistema productivo, sino también de función o posición dentro de una misma estructura económica internacional de producción y distribución. Ello supone, por otro lado, una estructura definida de relaciones de dominación” (Cardoso y Faletto, 1969, p. 23). De esta manera, en contraste con la visión neoliberal de un desarrollo lineal, el enfoque estructural permite analizar la situación de desarrollo diferencial entre los países del centro y la periferia teniendo en cuenta las relaciones de poder entre ellos y la función que los países cumplen en el orden global capitalista neoliberal.

Siguiendo a Cox (1993), la estructura económica global en la que se insertan países centrales y periféricos es entendida como un espacio económico que trasciende las fronteras nacionales y que coexiste con una economía internacional basada en transacciones entre países y regulada por acuerdos y prácticas entre Estados. Esta estructura global se erige sobre un modo de organización global de la producción basado en “complejas redes transnacionales de producción que toman los múltiples componentes de un producto de los lugares que ofrecen las mayores ventajas en cuanto a costos, mercados impuestos y acceso a una fuerza de trabajo adecuada, así como las ventajas de la seguridad y predictibilidad política” (Cox, 1993, p. 260b). A su vez, este modo de producción está estrechamente interrelacionado con el modo de acumulación, que tiene como protagonista un sistema financiero global ampliamente desregulado.

Si bien la *narrativa* neoliberal afirma tener como objetivo el desarrollo de todos los países, sosteniendo que, en tanto camino lineal, dentro del capitalismo es posible la transición de país “en desarrollo” a país desarrollado, la evidencia histórica demuestra que desde su consolidación global prácticamente no ha habido movimientos en este sentido dentro del marco propuesto. Esto es así porque, como fuera señalado, el orden neoliberal se basa sobre y depende de la existencia de una periferia y un centro, con sus respectivas posiciones y funciones estructurales, necesarias para la reproducción y consolidación de

la hegemonía del grupo de países centrales. Siguiendo la caracterización del neoliberalismo realizada por Mirowski (2013), es fundamental recordar que éste concibe a la desigualdad, de recursos económicos y de derechos políticos, tanto entre países como entre personas, como característica funcional necesaria de su sistema de mercado ideal.

La estructura económica global se basa, entonces, sobre esta diferencia estructural entre países del centro y de la periferia. En este marco, el mantenimiento de las condiciones de producción, de crecimiento y de vida de los países del centro se encuentra indisolublemente ligado al mantenimiento de las condiciones de dependencia y atraso (productivo, tecnológico y de condiciones de vida) de los países de la periferia (Chang, 2003). En este contexto, la apertura y la desregulación de amplios sectores de las economías y sociedades periféricas -que la narrativa neoliberal hegemónica promueve entre estos países como condiciones necesarias para su desarrollo- busca asegurar el acceso (lo más irrestricto y desregulado posible) por parte de los países del centro a los mercados, economías y recursos de los países periféricos que posibilitan su propio desarrollo, consolidando y reforzando a su vez la diferencia estructural entre ellos.

3.2. Hegemonía e intelectuales orgánicos

La comprensión de esta compleja relación estructural entre centro y periferia y las relaciones de poder que la atraviesan excede ampliamente una conceptualización en términos de coerción o dominación -es decir el uso de la violencia física o económica para lograr la subordinación de los gobernados- y conviene ser planteada en términos de hegemonía, en tanto incluye como pilar fundamental el consentimiento.

Concepto ampliamente debatido¹¹, a los fines de este trabajo se entiende por hegemonía un modo fundamental de ejercer el poder que excede la dominación/coerción y en donde predomina el consentimiento de las clases gobernadas. En este marco, el bloque hegemónico (dominante) cuenta con diversos mecanismos y estrategias mediante las cuales logra la subordinación ideológica que sirve de base al consenso de los gobernados. Se destaca en este sentido, el papel de diversas instituciones de la sociedad civil, tales como las escuelas, instituciones religiosas y los medios de comunicación. Si bien el adoctrinamiento ideológico por parte de estas instituciones juega un papel fundamental en el logro del consentimiento y la subordinación, está necesariamente acompañado y es posible gracias al control que el bloque hegemónico tiene de los medios de producción. El papel de lo cultural aparece entonces indisolublemente ligado a lo que Anderson llama “el fetichismo de los bienes y los hábitos de sumisión inducidos a través de las fábricas, empresas y rutinas de trabajo” (2017, p. 61).

A su vez, el énfasis de Gramsci en el papel prominente de lo cultural e ideológico -es decir de la dirección y el consentimiento- en la hegemonía debe ser comprendido como simultáneo e indivisible del papel de la coerción y la violencia. Si bien tienden a permanecer latentes, la amenaza de la violencia y la posibilidad de la coerción física como recurso, aunque sea de última instancia, poseen un papel disciplinador fundamental en el mantenimiento de la estructura de poder hegemónica (Anderson, 2017). Siguiendo al autor, a éstos se suman otros mecanismos propios del neoliberalismo que contribuyen a sostener y reproducir su hegemonía y que tienen un efecto disciplinador sobre los gobernados, tales como limitaciones económicas, en particular el miedo al desempleo, o mecanismos como la corrupción (que sería la compra del consentimiento). La fuerza y legitimidad del Estado capitalista neoliberal reside, entonces, tanto en el consentimiento dado por las masas subordinadas y las creencias ideológicas sobre

¹¹ En adición a las diversas interpretaciones que existen sobre los escritos de Gramsci, la conceptualización del término atraviesa diversas etapas incluso para el propio autor (Anderson, 2017).

las cuales esta aceptación del sistema se basa, como en el monopolio de la fuerza y superior aparato represivo que subyace como garantía en las coyunturas de crisis. De esta manera, Anderson identifica una relación estructural, no aditiva y no transitiva, entre consentimiento y represión, entre ideología y coerción: en condiciones normales la subordinación ideológica de las masas está en sí misma sostenida por una “fuerza ausente y silenciosa” que le da su valor, el monopolio del Estado de la violencia legítima. La coerción se convierte así en “moneda de cambio” que subsana la fragilidad del sistema de control cultural y que deviene “determinante y dominante” ante la crisis de éste (Anderson, 2017, p. 90).

Ahora bien, el contraste y la complementariedad que observa Gramsci entre coerción y consentimiento se manifiestan no solo en momentos de crisis del sistema, sino que responden también a diversas estrategias del poder hegemónico. Mientras que la dirección y el consentimiento apuntan a lograr la subordinación de grupos aliados, la dominación mediante la coerción es dirigida hacia los adversarios y grupos enemigos que no se busca someter sino aniquilar. Es decir que en la hegemonía “la supremacía de un grupo social asume dos formas: ‘dominación’ y ‘dirección intelectual y moral’: un grupo social es dominante sobre grupos enemigos que busca liquidar o someter con fuerza armada, y es directivo sobre grupos afines y aliados” (Gramsci en Anderson, p. 54). A su vez, la existencia de grupos enemigos a los que se somete mediante la coerción y la fuerza también posee un efecto disciplinador sobre los grupos aliados a los que busca subordinar. Respecto a estos últimos, se “presupone que se toman en cuenta los intereses y tendencias de los grupos sobre los cuales la hegemonía será ejercida, y que un cierto equilibrio de compromiso debe ser formado -en otras palabras, que el grupo líder debe hacer sacrificios de tipo económico-corporativo” (Anderson, 2017, p. 51). De manera complementaria a estas concesiones dirigidas a obtener el consentimiento de los grupos aliados, la narrativa hegemónica se presenta –y logra que sea percibida- como universal y persiguiendo el interés general. Aun más, logra ser percibida no solo como de validez universal, sino además como única alternativa posible.

En este marco cabe considerar brevemente algunas particularidades de la hegemonía de la ideología neoliberal que caracteriza al período actual, la cual ha logrado una extensión y aceptación global quizás nunca vista y que ha triunfado en instalar la “idea de que no hay alternativas para sus principios y que todos, partidarios u opositores, tienen que adaptarse a sus normas” (Anderson, 2003, p. 18). Siguiendo a Anderson, la particularidad que explicaría el éxito innegable de la hegemonía neoliberal sería la creencia de los grupos subordinados de que ejercitan, en última instancia, el poder de autodeterminación dentro del orden social existente, es decir de que ejercitan el poder de autogobierno dentro de un estado representativo que los incluye como ciudadanos iguales. Esta creencia en la “equidad democrática de todos los ciudadanos ante el gobierno de la nación”, está acompañada, a su vez, por la convicción de que no existe una clase gobernante (Anderson, 2017), por lo cual, lejos de tener conciencia de su subordinación¹², los grupos subordinados creen además tener el poder de gobierno sobre el Estado. La libertad e igualdad jurídica que sostiene esta convicción y que sirve de marco al modo de producción capitalista termina por invisibilizar las fuertes desigualdades económicas propias de este sistema y del acceso diferencial a los medios de producción, ocultando las divisiones de clase subyacentes. Para Anderson el haber logrado la “identificación de la nación con el estado y la sociedad civil de los gobernantes” es el elemento diferencial que más contribuye a la solidez de la hegemonía neoliberal (2017, p.18).

Siguiendo a Basualdo (2017), hay otro aspecto característico del neoliberalismo hegemónico que conviene resaltar. El ejercicio de la hegemonía en sentido clásico recurre a una combinación variable de coerción y consenso (según el momento y los grupos) que conlleva necesariamente concesiones (aunque mínimas)

¹² Cabe considerar en este mismo sentido lo expuesto sobre la negación de la existencia del neoliberalismo por los propios adscriptos a su ideología (Mirowski, 2013).

a los sectores dominados. Ahora bien, la hegemonía neoliberal se caracteriza en particular por lo que Gramsci denominó *transformismo* de los grupos de poder de las fracciones subalternas. Se trata de “una estrategia de poder que no pretende lograr consenso, sino integrar las conducciones políticas y sociales pero sin otorgarles solución y ni siquiera concesiones secundarias a ninguna de las necesidades y aspiraciones de los representados, aunque sí de los representantes” (Basualdo, 2017, p. 184). El transformismo en tanto estrategia del poder hegemónico es entendido entonces como una conjunción de dominación y dirección que pretende lograr el consentimiento (cooptación) de los representantes de las masas, sin compromisos o concesiones a sus representados. Para Anderson se trata de “el desarrollo de una clase gobernante cada vez más amplia a través de la gradual pero continua absorción, con métodos de variada eficacia, de los elementos activos de los grupos aliados e incluso de los adversarios que parecían enemigos irreconciliables” (2017, p. 22). Por su parte, Cox (1993a) extiende el concepto de transformismo, además, como una “estrategia para asimilar y domesticar ideas potencialmente peligrosas ajustándolas a las políticas de la coalición dominante, pudiendo obstaculizar la formación de una oposición de clase organizada contra el poder político y social establecido” (p. 55).

En adición al papel fundamental de las concesiones económicas, el presente análisis se centra en el papel fundamental que juega el consentimiento en la hegemonía, es decir la dirección intelectual y moral de los grupos y fracciones no antagónicas (Gramsci en Monoreo Pérez, 2020; Arceo, 2011). Son fundamentales para el logro de dicho consentimiento, y por ende en la reproducción de la hegemonía de un bloque de poder, lo que Gramsci denomina “**intelectuales orgánicos**”. Para Gramsci los intelectuales orgánicamente conectados con una clase social son comprendidos en sentido amplio como “toda la masa social que ejerce funciones organizativas en sentido lato, tanto en el campo de la producción como en el de la cultura, como en el campo administrativo-político” (Gramsci en Basualdo, 2017, p. 184). Por un lado, tienen como función “desarrollar y sostener las imágenes mentales, tecnologías y organizaciones que

unen a los miembros de una clase y de un bloque histórico en una identidad común” (Cox, 1993, p. 57). Por otro, contribuyen de manera fundamental en la subordinación ideológica de los grupos aliados, base de su consentimiento, así como al transformismo de los representantes de los grupos alternos y de sus intelectuales e ideas. Los intelectuales orgánicos conectados con la clase hegemónica son fundamentales en tanto reflejan una hegemonía, a cuyas instituciones e ideologías le otorgarán una forma universal, contribuyendo a que éstas no aparezcan “como particulares de una clase, sino que darán algún tipo de satisfacción a los grupos subordinados sin socavar el liderazgo o intereses vitales de la clase hegemónica” (Cox, 1993, p. 58).

4. Hegemonía a nivel global: la transnacionalización del capitalismo neoliberal

Siguiendo a Cox (1993), Gill (1993), Arceo (2011) y Basualdo (2017), este trabajo recurre al concepto de hegemonía de Gramsci para analizar y comprender las relaciones de poder a nivel internacional y la estructura global en la cual se hallan inmersos los países. El análisis en términos de hegemonía permite ir más allá de la relación de dominación (basada en la coerción) de un país sobre otros, para poder incluir ese “poder adicional que obtiene el Estado dominante si dirige el sistema de estados en una dirección que es percibida como la prosecución del interés general por los sectores dominantes de los restantes países” (Arceo, 2011, p. 17). En palabras de Cox (1993a) hegemonía a nivel mundial excede la conceptualización en términos de “orden entre los estados”. Se trata de

“un orden dentro de una economía mundial con un modo de producción dominante que penetra en todos los países y se vincula con otros modos de producción subordinados. También es un complejo de relaciones sociales internacionales que conectan a las clases sociales de los distintos países. La hegemonía mundial es describible como una estructura social, una estructura económica, y una estructura política; y no puede ser solo una de estas cosas, sino que debe ser las tres. La hegemonía

mundial, además, es expresada en normas universales, instituciones y mecanismos que fijan las reglas generales de comportamiento para los estados y para aquellas fuerzas de la sociedad civil que actúan a través de las fronteras nacionales -reglas que sostienen el modo de producción dominante” (Cox, 1993a, p. 62).

El enfoque adoptado descarta de esta manera las dicotomías analíticas entre factores externos e internos, así como entre lo económico y lo político. En línea con Cox (1993b), la teoría de la dependencia (Cardoso y Faletto, 1969) y la Economía Política Internacional (EPI) (Tussie, 2017), se busca reconocer y explorar la vinculación entre los diversos componentes (económico, social, ideológico) a fin de lograr una perspectiva estructural de las relaciones y actuaciones de los grupos bajo consideración (Cardoso y Faletto, 1969). En esta línea se ubica también la imposibilidad planteada por el pensamiento gramsciano de separar las esferas política, económica, ideológica y social para un análisis comprehensivo de las estructuras de poder que subyacen a la hegemonía. Deviene necesario, entonces, entender como un todo interactivo la configuración de las fuerzas sociales, su forma de autoridad política, su base económica y su expresión ideológica (Cox, 1993b). En este sentido, y con el objetivo de integrar los diversos niveles de análisis, los conceptos gramscianos expuestos son aplicados al análisis de la estructura global teniendo en cuenta las dimensiones ideológicas/normativas, materiales y estructurales de las relaciones de poder sobre las que se basa ese orden (Gill, 1993).

En este marco, el conjunto de Estados que detenta la hegemonía global es pensado como un grupo políticamente organizado, estructurado en torno a una ideología y que retiene el poder económico, si bien integra -mediante concesiones limitadas, la subordinación ideológica y/o el transformismo de sus representantes- elementos de otros grupos (Gill, 1993, p. 93). Existen múltiples estudios sobre la conformación de este bloque durante el capitalismo moderno, caracterizado por un régimen de

acumulación intensivo, con sistemas de producción masiva y un claro lugar para la intervención estatal como garante del sistema de producción y propiedad. El período de hegemonía estadounidense creó el sistema internacional de Bretton Woods que sirvió de marco para la convergencia ideológica entre las principales potencias capitalistas. Con centro en Estados Unidos pero extendido hasta Europa, durante el siglo XX se constituyó un bloque internacional de fuerzas sociales dominantes, en gran parte aún presente, que abarcó grupos dentro de distintas estructuras estatales, diferentes fracciones del capital productivo y financiero global, partidos políticos e incluso organizaciones sindicales (Gill, 1993). En este contexto, y en particular con la difusión del neoliberalismo promovida por dicho bloque, se fue consolidando una inserción estructural de los países periféricos en el esquema de producción global principalmente orientada a abastecer las llamadas cadenas globales de valor, cuyas actividades de mayor valor agregado permanecieron en los países del centro.

La constante ampliación del alcance de los mercados y la transformación del régimen de producción y de acumulación -cada vez más estructurado en torno al creciente protagonismo del conocimiento en la producción y en su organización, la transformación de las comunicaciones y el flujo de información- fueron erosionando las bases del modo de producción y acumulación capitalista anterior y dieron lugar a un continuo aumento del poder estructural del capital transnacional, en particular del capital financiero. El régimen de producción globalizado y el creciente protagonismo del sector financiero en el régimen de acumulación redefinieron a su vez la división internacional del trabajo. Ésta pasó a estructurarse en torno a redes de producción globales en las cuales los países producen apenas una parte en un proceso de producción fragmentado, cuya conducción se encuentra centralizada por empresas transnacionales¹³ radicadas en los países del centro (Arceo, 2005).

¹³ Cabe destacar la diferencia estructural señalada por Arceo (2005) entre empresas transnacionales y empresas multinacionales, vinculada a la internacionalización de los procesos productivos. Mientras que en las empresas multinacionales "las filiales realizaban un proceso productivo autónomo que utilizaba frecuentemente maquinaria

La configuración del conjunto dominante en la actual estructura global incluye entonces fracciones de poder de los países del centro, vinculadas tanto al Estado, al capital transnacional o a ambos. En este sentido, en las últimas décadas se ha intensificado un proceso, complementario y contradictorio, de crecimiento de sus poderes respectivos. Mientras que el aumento del poder estatal radica en que garantizan a los capitales la protección, organización política, marco legal y laboral exigidos por los mercados, los Estados, a su vez, dependen cada vez más del financiamiento que los capitales transnacionales le proveen. La creciente movilidad internacional del capital constituye un elemento clave en este contexto, contribuyendo de manera fundamental a su creciente poder en el sistema global, en tanto da lugar a una competencia entre los Estados por su atracción. En el contexto de diversas crisis y recesiones, esto ha desembocado en una “desregulación competitiva” entre los países (que paradójicamente contribuye a aumentar aún más la movilidad y por ende poder del capital), no solo de sus mercados de capitales, sino también con relación a aspectos sociales y/o territoriales, contribuyendo a su vez a la consolidación de un mercado de capitales cada vez más integrado y global (Gill, 1993, p. 98).

El capital transnacional también ha visto aumentar su poder en relación con las empresas nacionales, las cuales a diferencia de las transfronterizas dependen de las condiciones de su país de origen y no pueden relocalizarse en el país que ofrece las mejores condiciones para sus inversiones. Asimismo, el poder de las

altamente especializada, y cuya gestión estaba a cargo de los directivos locales, quienes debían cumplir los objetivos, generalmente anuales, fijados a la filial por la casa matriz” (p. 28), en el caso de las empresas transnacionales las actividades más intensivas en trabajo son deslocalizadas hacia la periferia para reducir los costos pero conservando la centralización de la gestión. En la empresa transnacional, las filiales pasan “de la provisión de productos para los mercados en que están implantadas, a la ejecución de distintos segmentos de un proceso productivo global que se desarrolla en el mercado mundial o regional y que tiene a éste como destinatario” (op. Cit.). Se trata de un cambio fundamental, posible gracias “a la disminución en los costos del transporte, de las comunicaciones y del procesamiento de datos” por los cuales “la casa matriz o la sede regional puede ahora coordinar y controlar un proceso global de producción cuyos fragmentos se encuentran geográficamente esparcidos” (op. Cit.). De esta manera la empresa transnacional “conforma una red integrada no sólo por sus filiales, sino también por la multitud de empresas que son sus contratistas o subcontratistas”.

corporaciones transnacionales también se ha visto reforzado en relación con el trabajo, dada la inmovilidad relativa de éste en la mayoría de los sectores, principalmente los de menor capacitación, que los coloca en una situación de dependencia respecto a los capitales internacionalmente móviles “generadores de empleo” (Gill, 1993).

En efecto, para comprender la evolución, complementaria a la vez que contradictoria, entre el poder de los estados y el del capital transnacional que tuvo lugar desde la década del '80, conviene considerar la diferenciación hecha por Gill (1993) entre formas de poder directas y estructurales. Esta conceptualización que permite diferenciar entre el poder del capital en sentido estructural y el poder directo de determinadas fracciones del capital sobre otros o sobre el aparato estatal, contribuye a comprender su injerencia sobre una organización multilateral como la OCDE. Por un lado, entre los mecanismos más frecuentes del **poder directo** del capital transnacional se encuentran los contactos con funcionarios gubernamentales (*lobbying*) tanto de sus países de origen o de los países receptores de las inversiones o incluso de organizaciones internacionales; el control de los medios de comunicación; y el establecimiento de oligopolios en determinados sectores con el consecuente poder sobre los precios y salarios, entre otros.

Por otro lado, y de manera complementaria al poder directo, se ubican los mecanismos a través de los cuales funciona el **poder en sentido estructural**, que implica una conceptualización del capital transnacional en términos de clase, que reúne fracciones del capital transnacional productivo y financiero que tienen sede en diferentes países del centro global. Este poder está basado en la vinculación entre las dimensiones materiales e ideológicas/normativas, lo cual le permite lograr el consentimiento de los gobernados y la aceptación de sus ideas y premisas como verdades universales. En este marco se inscribe la aceptación global de la visión que comprende el crecimiento económico como dependiente de la

inversión e innovación del sector privado, el cual se asume como válidamente guiado por la búsqueda del máximo beneficio. Estas convicciones generalizadas y aceptadas, tanto entre las masas como entre los Estados, sobre el papel indispensable de las empresas privadas en el crecimiento económico y el desarrollo de un país, y la búsqueda “natural” de dichas empresas del máximo beneficio, ha llevado a que los gobiernos prioricen, con el consentimiento de sus gobernados, la creación de condiciones de negocios y “climas de inversiones favorables” por sobre casi cualquier otra área de política pública. El “clima de inversiones” de un país es evaluado, a su vez, en comparación con el de otros países, lo cual restringe cada vez más la capacidad de acción de los Estados y su margen de adopción de políticas económicas o sociales. Así, las corporaciones transnacionales suelen basar sus decisiones -económicas y políticas- de movilización de capitales llevando a cabo “análisis de riesgos políticos” (ver Gill, 1993), propios o realizados por organismos y organizaciones internacionales, que “evalúan” el marco jurídico y legal, las relaciones laborales, las concesiones financieras y la estabilidad política de los países, así como el tamaño y potencial crecimiento de los mercados. De esta manera, los países -y las regiones dentro de éstos- se encauzan en una flexibilización competitiva entre sí, a fin de atraer la “necesaria” inversión extranjera directa. En este marco, las evaluaciones de los países que realizan las organizaciones internacionales -entre ellas la OCDE- que se manifiesta son tomadas en cuenta por los capitales transnacionales en sus decisiones financieras, adquieren especial relevancia, planteadas incluso como determinantes en las posibilidades de un país de atraer inversiones.

En consecuencia, además de los mencionados mecanismos de poder directos para orientar y definir las políticas adoptadas por un Estado, el poder estructural del capital transnacional también posee la capacidad de disciplinar a los Estados de manera indirecta. En un orden global dividido en Estados, la movilidad internacional del capital consolida su poder estructural, al hacerlos competir entre sí y conducirlos a adoptar políticas que le son favorables. La extensa difusión y el profundo arraigue de este

funcionamiento, junto con la convicción de que no existe una alternativa válida es lo que lleva a pensar en términos de hegemonía del grupo de países centrales y el capital transnacional.

Es necesario entonces reconocer el papel del capital y las empresas, en tanto “actores políticos no solo porque pueden interferir en las prerrogativas del Estado (marcando su agenda, con anuncios de inversión o desinversión), sino porque se relacionan de modo permanente con el Estado y sus diferentes estamentos” reconociendo que “las relaciones económicas transfronterizas no se dan solamente entre naciones sino también entre agentes no gubernamentales, regionales, multinacionales y locales” (Tussie, 2017, p. 160). Siguiendo a Tussie y las corrientes de la EPI que complejizan los análisis estado-céntricos, este trabajo reconoce el papel fundamental del Estado, sin olvidar que éste se inserta en una red que incluye otros actores con poder de influencia y con incidencia tanto sobre el accionar gubernamental como sobre el devenir del sistema en general. A su vez, se reconoce la complejidad del Estado mismo, “caja negra” en donde el “interés nacional” no está fijo y predeterminado, sino que es resultado de un proceso dinámico de pugna entre diversos actores y fracciones de poder domésticas que presionan para que se defiendan sus intereses específicos (Nemiña, 2017). La multiplicidad de actores y fracciones de poder hacia adentro de los Estados, con intereses y objetivos propios, también desempeñan un papel fundamental en las instituciones internacionales consideradas “intergubernamentales” como la OCDE.

En esta pugna entre fracciones se ubica el creciente poder estructural del capital transnacional. Éste debe ser analizado en el contexto del actual modo de acumulación y la creciente globalización que implica, caracterizada por fenómenos como la internacionalización de los estados y su pérdida de autonomía frente a las fuerzas económicas globales, así como por una “reestructuración de las sociedades nacionales

y la emergencia de una estructura social global”¹⁴ (Cox, 1993b, p. 261). Siguiendo a Cox, la internacionalización de los Estados es un proceso que ha ido consolidándose desde mediados de los años '70 con la caída de las instituciones de Bretton Woods y con el auge de la doctrina por la cual “los estados deben convertirse en instrumentos para ajustar las actividades económicas nacionales a las exigencias de la economía global” (Cox, 1993, p. 260). Si bien este fenómeno se observa tanto en países centrales como periféricos, su poder relativo dentro de la estructura global hace variar la intensidad del impacto de esta tendencia en cada caso (afectando en mayor medida a los países de menor poder relativo, es decir la periferia, que ve reducida de manera creciente su autonomía para la elaboración de políticas domésticas)¹⁵. De esta manera, aunque en diferentes grados, los Estados están cada vez más limitados por una economía y por un sistema de instituciones globales que avanza restringiendo su margen de acción. Este sistema de instituciones globales orgánicas ejerce presión sin contar con una estructura de autoridad política formal (Cox, 1993, p. 263), recurriendo tanto a la “presión de pares” como a los mecanismos de poder estructural e indirecto del capital transnacional. Resulta pertinente en este contexto, recordar los desarrollos de Anderson (2017) respecto al poder disciplinador de la coerción latente.

4.1. Instituciones internacionales orgánicas: la OCDE

Si bien la conceptualización gramsciana expuesta resulta de utilidad para un análisis de la estructura global, requiere de ciertas mediaciones que den cuenta de los distintos mecanismos que operan en la

¹⁴ Para Cox la nueva estructura social global se refiere al nuevo modelo de producción global basado en una estructura centro/periferia cuyo control está ubicado en el centro y que posee múltiples unidades subsidiarias productoras de partes y proveedoras de servicios, vinculadas directamente al centro que las controla.

¹⁵ Cox identifica algunos de los mecanismos mediante los cuales la globalización económica logra restringir la autonomía de los Estados, entre ellos, y particularmente relevantes para el caso de la Argentina, la creciente internacionalización de las deudas, los mercados de bonos y capitales y el acceso a los mercados internacionales.

construcción hegemónica al interior de un Estado nación y a nivel mundial. La hegemonía a nivel global cuenta con las organizaciones internacionales y multilaterales para construir y consolidar la subordinación ideológica de los grupos dominados, en particular aquellos que no integran el bloque dominante. Siguiendo a Gill (1993), en el marco global los intelectuales orgánicos son *“aquellos capaces de teorizar las condiciones de existencia del sistema como un todo, sugerir políticas y justificaciones para dichas políticas y, de ser necesario, aplicarlas. (...) Los intelectuales orgánicos sintetizan la visión estratégica con la habilidad técnica y política para llevarla a la práctica”*. (p. 110). También se observa la dominación a través de la coerción -más o menos latente- que forma parte central del poder hegemónico. A nivel global, el papel disciplinador y la coerción se observa no solo en la amenaza latente de violencia militar de los Estados sino también, por ejemplo, en las empresas transnacionales que “amenazan” con retirar sus inversiones de un país si éste no iguala las condiciones “más favorables para el capital” que puede encontrar en otras locaciones. Se evidencia, asimismo, la diferenciación analizada entre grupos aliados a los cuales se busca subordinar, y grupos enemigos que se busca eliminar. Así, el bloque hegemónico mundial cuenta con países afines que busca subordinar y países enemigos que apunta a marginar (eliminar) incluyendo mediante una variedad de “sanciones”, ya sean bélicas, económicas, sociales o políticas. Siguiendo a Anderson (2017), su existencia posee un fuerte efecto disciplinador sobre el resto de los países que no forman parte del grupo dominante.

Cox (1993a) identifica diversos grupos hegemónicos a lo largo de la historia que lograron su carácter de tales mediante la dirección/subordinación ideológica y la dominación/coerción de los grupos externos (respectivamente aliados y enemigos)¹⁶. Siguiendo los desarrollos del autor, las organizaciones

¹⁶ Según Cox (1993a), en la historia reciente se pueden identificar las siguientes etapas: hegemonía británica de 1845-75; seguida por un período no hegemónico de 1875-1945, caracterizado por el desafío a la supremacía británica y dos guerras mundiales; período de hegemonía estadounidense de 1945-1965; desde 1960/70 resquebrajamiento del orden global impuesto por EEUU, período no hegemónico.

internacionales constituyen uno de los mecanismos centrales a través de los cuales se expresan universalmente las normas funcionales a la hegemonía del grupo dominante. Estas superestructuras, conectadas con las fracciones locales hegemónicas de los países centrales, sirven para desarrollar la ideología y las instituciones que les son funcionales y personifican ellas mismas las reglas que facilitan su expansión y hegemonía (Cox, 1993a). Estas organizaciones legitiman ideológicamente las normas del orden hegemónico y, mediante el transformismo, cooptan a las élites de los países periféricos y absorben las ideas contrahegemónicas, volviéndolas consistentes con la doctrina dominante. En este marco, este trabajo considera que el papel de las organizaciones internacionales puede ser conceptualizado en términos gramscianos como intelectuales orgánicos del grupo dominante global, sin ignorar que en algunos casos funcionan además como jueces o veladores de la implementación de las normas e ideología que desarrollan y difunden.

En este contexto, el papel de las organizaciones internacionales en la legitimación ideológica de las normas que rigen el orden mundial es fundamental, incluyendo mediante la promoción y el establecimiento de ciertas instituciones a nivel doméstico. En este sentido, estas organizaciones buscan “asistir” a los Estados de países periféricos en la definición de sus políticas e instituciones domésticas, buscando asegurar que reflejen las políticas y orientaciones favorables a las fuerzas económicas y sociales dominantes de los países centrales que las crearon y con las que se vinculan orgánicamente. Mediante informes, revisiones, recomendaciones, rankings, clasificaciones e indicadores, sirven de base (o justificación) para las decisiones no solo de los Estados y diversas fuentes de financiamiento, sino también para los capitales transnacionales y las inversiones privadas. El marco normativo que desarrollan, promueven y, en ocasiones, imponen, busca facilitar y promover la expansión de un modo de producción y acumulación que sirve de base a la hegemonía de las fuerzas económicas y sociales actualmente dominantes a nivel global. Retomando la división entre grupos aliados y enemigos, para crear estas

organizaciones internacionales el Estado hegemónico debió asegurarse el apoyo de otros Estados afines de rango secundario dentro de la jerarquía de poderes de la estructura interestatal, así como el consentimiento de algunos países periféricos. Para ello, el conjunto de Estados que detenta la hegemonía realiza ciertas concesiones, da lugar a excepciones y lleva a cabo los ajustes necesarios que le permitan lograr el consentimiento de los grupos alineados que busca subordinar (siempre y cuando no se opongan a sus propios intereses).

Cabe considerar el papel de una variedad de instituciones internacionales en el marco de las estrategias utilizadas por el grupo dominante de los países centrales para garantizar su reproducción y consolidación, y en particular la subordinación ideológica que sirve de base de su hegemonía. En este sentido, existe una amplia literatura sobre el papel de ciertas organizaciones internacionales, la cual se concentra principalmente en el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional (FMI), la Organización Mundial del Comercio (OMC) o, incluso, los Acuerdos de Libre Comercio (Arceo, 2003). Estas instituciones tienen como parte de su mandato el “mantenimiento del orden global”, contribuyendo de manera fundamental tanto en la elaboración del marco normativo que se busca instalar, como en su difusión y promoción (o imposición) y el posterior monitoreo de su implementación. Si bien con otro tipo de estructura y gobernanza, también se suele considerar el papel fundamental que juegan en este sentido los esquemas de asistencia financiera multilateral (tales como el otorgamiento de créditos por parte de organismos internacionales o diversos bancos multilaterales de desarrollo) y bilateral (como los fondos de cooperación otorgados bajo el paraguas de la Asistencia Oficial al Desarrollo¹⁷); así como los acuerdos de inversiones, entre otros acuerdos bilaterales y regionales.

¹⁷ Las condiciones para el otorgamiento de la Asistencia Oficial al Desarrollo por parte de los países desarrollados fueron acordadas entre éstos -autodenominados “países donantes”- en el marco del Comité de Asistencia al Desarrollo de la OCDE.

Sin embargo, mucho menos frecuente es el reconocimiento y análisis del papel que juega la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) en esta arquitectura de gobernanza global. Esta organización cumple un papel central en la elaboración, diseño e identificación del marco normativo neoliberal y contribuye de manera fundamental a la difusión global de las políticas, normas, estándares y “buenas prácticas” que incluye, promoviendo su adopción tanto entre sus miembros como entre países no miembros e, incluso, monitoreando su implementación. El hecho de que el papel de la OCDE en este sentido sea tan comúnmente ignorado u “olvidado” (Mahon y McBride, 2008; Woodward, 2004) posiblemente se deba al carácter reducido de su membrecía, que permitiría invisibilizar el considerable impacto que la organización tiene a nivel global, incluyendo sobre países que no son sus miembros. También puede contribuir a este recurrente “olvido” la imagen de sí misma que la OCDE ha logrado instalar a nivel global como un centro de investigación caracterizado por la “objetividad científica”, un “think tank” apolítico, o incluso como una consultora, buscando invisibilizar la ideología subyacente a sus trabajos, su orientación política, así como los intereses a los que responde. Asimismo, en línea con las falacias de la narrativa neoliberal analizadas, su legitimidad es asociada a la supuesta eficacia y “éxito” de sus conclusiones/recomendaciones, supuestamente “comprobados” por los niveles de ingresos, bienestar y desarrollo de sus miembros. Es decir que los niveles de ingreso y desarrollo económico de los países miembros (originales) es sostenido como prueba y garantía de la utilidad y el éxito de su trabajo. Finalmente, también es probable que la relevancia de su papel en la arquitectura de gobernanza global haya sido subestimada porque la OCDE no otorga préstamos de manera directa, ni cuenta con mecanismos explícitos de sanciones “oficiales” ante el incumplimiento de sus normas y principios. Esta asunción invisibiliza, sin embargo, el hecho de que cuenta con múltiples mecanismos y estrategias para imponer sus estándares y su normativa. Sin que sea el objetivo de este trabajo ahondar en los motivos detrás de la menor visibilidad del papel de la OCDE, se busca explicitar de qué manera, mediante un

discurso “desarrollista” que tiene como lema central “mejores políticas para mejores vidas”¹⁸, esta organización constituida y controlada por un número reducido de países -los más ricos y desarrollados del mundo- contribuye de manera fundamental a definir el orden global y a reproducir y consolidar el modo de producción y de acumulación propios del neoliberalismo actual.

Entre los escasos análisis existentes sobre el papel de la OCDE en la arquitectura de gobernanza global, (Mahon y McBride, 2008; Woodward, 2009), cabe retomar brevemente el trabajo de Marcussen (2004), en tanto se centra en la injerencia de dicha organización en el plano “ideacional”. En este sentido, el autor define el papel de la OCDE como de “Juego de las Ideas”, entendido como “la formulación, transferencia, venta y enseñanza *no de regulación formal*, sino de creencias causales o basadas en principios ayudando a limitar o permitir determinados tipos de comportamiento social *dentro del área OCDE*” (p. 3, la cursiva es mía). Si bien el autor se refiere al papel de la OCDE dentro del plano ideacional, reconoce su impacto sobre el *comportamiento*, aunque lo limita al de los países “dentro del área OCDE”. Marcussen considera que la OCDE cumple cuatro funciones complementarias para desempeñar su “papel ideacional”: autor, agente, agencia y árbitro de ideas.

El papel como *autor* se refiere al organismo como un “think-tank” que reúne a los mejores académicos de sus países miembros para formular, probar y difundir innovaciones en política pública. Como *agente*, la OCDE recoge las ideas prevalentes entre los miembros principales del organismo (identificados como aquellos que más aportan al presupuesto de la organización¹⁹) y, mediante su vinculación con problemas y áreas de acción específicas, logra transferirlas hacia el resto de los países miembros. El autor reconoce que esta función pone en evidencia una de las asimetrías fundamentales sobre las cuales se basa

¹⁸ “Mejores políticas para mejores vidas” (“Better policies for better lives”) es el lema oficial adoptado por la OCDE en su aniversario número 50 y que continúa vigente hasta hoy.

¹⁹ Ver Capítulo 2 para un desarrollo de la distribución del presupuesto de la OCDE entre sus miembros.

actualmente la OCDE, entre los miembros centrales -fundadores y con economías más grandes- y el resto -miembros más nuevos y los de economías de menor tamaño. Plantea así que la OCDE funciona asistiendo a sus miembros más poderosos a instalar sus ideas (y consecuentemente promover sus intereses) no solo entre los otros miembros, sino también y de manera creciente, en el resto del mundo. Para ello ha desarrollado una diversidad de estrategias que serán analizadas en el siguiente capítulo.

Siguiendo el análisis de Marcussen, en tanto *agencia* de ideas, la OCDE funciona sondeando de manera constante los debates a nivel doméstico para identificar tendencias, nuevas ideas, principios incipientes o latentes, para luego operacionalizarlos y “revenderlos” a los países miembros, en los cuales ya existe la demanda para ellos. Finalmente, el autor plantea que la organización funciona como *árbitro* de ideas al reunir a los funcionarios públicos de los países miembros en contextos que funcionan como procesos de aprendizaje de donde surgen las “mejores ideas”. Este proceso se lleva a cabo mediante tres dinámicas principales propias del funcionamiento de la organización: la socialización (es decir la internalización de las normas como resultado de la interacción); la imitación (favorecida por la elaboración de rankings y la identificación de los países “con mejor desempeño” en cada área); y la coerción (que en el caso de la OCDE se da principalmente a través de las revisiones y la presión de pares).

Si bien no la desarrolla, Marcussen también identifica una función “suplementaria” de la OCDE como *autoridad* de las ideas, que para él se refiere al uso que los países miembros hacen de la organización para legitimar a nivel doméstico ideas o políticas polémicas o resistidas. Mientras que el autor diferencia esta función del resto porque considera que “afecta negativamente su nivel de credibilidad”, particularmente entre los partidos de la oposición, cabe resaltar que para el análisis de caso propuesto en esta tesis se trata de un aspecto fundamental que da cuenta de la complejidad del vínculo entre la OCDE y la Argentina durante el gobierno de Cambiemos. En este sentido, cabe retomar el análisis realizado por Nemiña (2017)

sobre el FMI, organismo internacional que al igual que la OCDE busca reforzar y difundir su percepción como organismo creíble y legítimo en tanto constituye una fuente fundamental de su poder y relevancia global. Dicha legitimidad resulta funcional a las fracciones dominantes de sus países miembros a la vez que “la ostentación de una autoridad racional legal y el control sobre un saber técnico experto son fuentes de poder” para la propia burocracia (op. Cit., p. 17). Pero, aún más, se considera que dicha legitimidad es también promovida por Estados afines no miembros de la organización y que buscan acercarse o formar parte de ésta. Ello respondería a la función que Marcussen denomina “autoridad de las ideas”, y que hace referencia a la utilización de la OCDE (gracias a su credibilidad global) para la legitimación de normas e instituciones que se busca implementar, tanto por los Estados del grupo dominante de los países centrales como por fracciones de poder locales de países periféricos que no son miembros de la organización.

El interés en fortalecer la legitimidad de una organización funcional al grupo de países centrales no excluye, sin embargo, la tensión que enfrentan las organizaciones internacionales “entre satisfacer los deseos de los países dominantes, y al mismo tiempo, mantener su independencia y credibilidad como agencias técnicas” (Nemiña, 2017, p. 19), sino que sirve para evidenciar la complejidad del vínculo entre la organización y sus Estados miembros. La función de “autoridad de las ideas” o de legitimación de determinado marco normativo también permite, entonces, dar cuenta de la complejidad de la relación entre la OCDE y países no miembros que buscan acercarse a la organización.

En línea con lo anterior, cabe considerar además los intereses particulares que condicionan el accionar de la burocracia de la organización que pueden o no coincidir con las exigencias de sus miembros. Si bien su accionar se ve condicionado por los intereses de los países que la integran y con los cuales se vincula, es necesario tener en cuenta que la burocracia de la organización posee una autonomía relativa que tiene como interés supremo garantizar su supervivencia e incrementar su poder (Nemiña, 2017). A su vez, ésta

coexiste, interactúa y se cruza con las burocracias de los propios Estados, las cuales poseen intereses que pueden o no alinearse con los de las fracciones de poder dominantes a nivel doméstico. Ambas burocracias (tanto las estatales como las de las organizaciones internacionales) pueden estar también atravesadas por los intereses de otros grupos de pertenencia, tal como sucede ante el fenómeno conocido como “puerta giratoria” en donde la misma persona cumple funciones alternativamente como parte de una burocracia y de la comunidad financiera o empresaria nacional o internacional.

En síntesis, resulta evidente que el tipo de vínculo bajo análisis en esta tesis, entre la Argentina y la OCDE, es el resultado de un proceso dinámico en constante transformación, cuyas partes constituyen actores sociales complejos con una autonomía relativa si bien mutuamente condicionantes, y cuyas acciones reflejan además la pugna entre las fracciones de poder que las componen y cuyos intereses las atraviesan y condicionan.

5. Síntesis: La hegemonía neoliberal y sus intelectuales orgánicos en la estructura global

La ideología neoliberal ha logrado instalarse como perspectiva hegemónica, dominando el debate económico, político y social a nivel global. Según dicho enfoque, dentro del sistema capitalista el crecimiento económico y el desarrollo de un país puede ser promovido y favorecido con la adopción de las “políticas correctas” que integran la “receta” ortodoxa neoliberal. Si bien inicialmente ésta reflejaba los preceptos de la economía neoclásica, desde fines de los '90 se ha ido ampliando hacia cada vez más áreas de políticas, incluyendo las instituciones y la gobernanza. Se ha ido conformando, así, un marco normativo neoliberal que busca “orientar” las políticas domésticas de los países para que atraigan las actividades y los capitales de las empresas transnacionales, identificadas dentro de esta narrativa como fuente principal de inversiones y motor de la economía y del crecimiento global. En este marco, la

desregulación, flexibilización y apertura o nivel de globalización de un país, es decir su inserción en las redes comerciales, financieras y de producción transnacionales, es considerado un factor determinante de su desarrollo.

Dos falacias fundamentales están en la base del enfoque neoliberal sobre el desarrollo: su supuesta universalidad y su éxito. La visión neoliberal ha triunfado en presentarse como universal, es decir, ha logrado generar la convicción de que su marco normativo tiene como objetivo el interés global y la promoción del desarrollo de todos los países y el bienestar de todas las personas, a la vez que ha creado la percepción global de ausencia de alternativas válidas. Por otra parte, la falacia respecto a su éxito se refiere a la certeza presumida de que sus diagnósticos son correctos, de la idoneidad de sus recomendaciones y de la eficiencia y eficacia de sus políticas. Esta idea es sostenida “empíricamente” ubicando como “evidencia histórica” tanto los niveles de ingreso y bienestar alcanzados por los países del centro global (todos ellos miembros de la OCDE), como por la supuesta convergencia global de niveles de ingreso y reducción de la pobreza mundial que habrían sido logrados por las políticas neoliberales recomendadas y los crecientes niveles de globalización que éstas promueven.

Los análisis críticos considerados (Chang, Wade, Mirowski) permiten evidenciar la falsedad de ambas premisas y de los datos que se sostienen como evidencia. A partir de los análisis históricos considerados, se logra concluir que la receta neoliberal actualmente impuesta a los países de la periferia no solo no se corresponde con las políticas históricamente implementadas por los países centrales, sino que logra justamente impedir la utilización de las políticas y medidas que sí fueron utilizadas por dichos países para alcanzar sus actuales niveles de ingreso y bienestar. A su vez, la desigualdad a nivel global no solo no se ha visto reducida desde la generalización de las políticas neoliberales, sino que las crisis recurrentes, en particular las más recientes de 2008 y 2020, han puesto de manifiesto una creciente concentración y

centralización de la riqueza a nivel global. En este marco, la desigualdad (entre países y entre personas) se consolida como condición funcional necesaria de la economía de mercado neoliberal.

Este trabajo parte de un enfoque heterodoxo y estructural basado en desarrollos y conceptos del estructuralismo latinoamericano, de la teoría de la dependencia, de Gramsci y de trabajos recientes de la Economía Política Internacional (EPI). En contraste con la visión neoliberal expuesta, el estructuralismo latinoamericano entiende que existe una diferenciación estructural y jerárquica entre los países. El análisis propuesto parte de que se trata de una estructura definida de relaciones de dominación, compuesta por países del centro (dominantes) y países de la periferia (dominados). La estructura económica global se basa, entonces, sobre esta diferencia estructural, en cuyo marco el mantenimiento de las condiciones de producción, de crecimiento y de vida de los países centrales se encuentra indisolublemente ligado al mantenimiento de las condiciones de dependencia y atraso (productivo, tecnológico y de condiciones de vida) de los países periféricos. El modo de producción y de acumulación característico del capitalismo neoliberal en la actualidad, y los crecientes niveles de globalización que implica, hacen que la acción del libre mercado produzca una división estable de actividades y funciones entre los países centrales y los países periféricos. Esta compleja relación estructural entre centro y periferia excede ampliamente una de coerción o dominio y conviene ser planteada en términos de hegemonía, en tanto incluye como pilar fundamental el consentimiento de los grupos aliados gobernados.

A partir de la conceptualización gramsciana expuesta, a partir de los desarrollos de Anderson, Basualdo, Cox y Gill, entre otros, se analizarán los esfuerzos del grupo de los países centrales para lograr el consentimiento de los grupos aliados (de países centrales de menor jerarquía o de países periféricos relevantes) tanto a través de concesiones (que no sean contradictorias con sus intereses fundamentales) como mediante la subordinación ideológica de dichos grupos. En este contexto, el conjunto de los Estados

que detenta la hegemonía y que busca instalar su narrativa como universal toma en cuenta los intereses y tendencias de los grupos aliados que busca dirigir, si bien continúa funcionando como garantía latente de dicho “equilibrio de compromiso” la amenaza de la coerción (militar o económica), posible gracias al control que los países dominantes tienen sobre el modo de producción imperante a nivel global, así como a su superior poderío militar.

La conceptualización en términos de hegemonía permite reconocer la complejidad y multidimensionalidad de la estructura global y entenderla como una estructura económica, social y política a la vez. La hegemonía a nivel global constituye tanto un modo de producción dominante como un complejo de relaciones sociales internacionales, los cuales penetran y se conectan con las clases sociales locales y los modos de producción subordinados de los distintos países (Cox, 1993a). A través de diversas instituciones internacionales, entre otros mecanismos de fijación de normas universales, el grupo dominante fija las reglas de comportamiento para los Estados y las fuerzas sociales transnacionales que garanticen la reproducción del modo de producción y acumulación que sirven de base de su hegemonía. Si bien existen múltiples dimensiones y estrategias del poder hegemónico a tener en cuenta, este trabajo se centra en el análisis de la dirección y subordinación ideológica de los grupos gobernados, pilar fundamental de su consentimiento.

El análisis crítico realizado no solo explicita las falacias sobre las cuales se basa y sostiene la ideología neoliberal y su recetario de políticas, sino que pone en evidencia que dicho marco normativo responde a los intereses del grupo de los países centrales que busca perpetuar su hegemonía y consolidar la desigualdad y dependencia de los países periféricos en el orden global actual. Dicho marco normativo neoliberal es en gran parte desarrollado, difundido y monitoreado por los organismos y organizaciones supranacionales funcionales al grupo dominante, entre ellas y de especial interés para este trabajo, la

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). En este sentido se analiza el papel de dicha organización como intelectual orgánico del conjunto de Estados que detentan la hegemonía, en tanto desempeña la doble función de “desarrollar y sostener las imágenes mentales, tecnologías y organizaciones” que (re)unen a los miembros de un grupo en una identidad común y, a la vez, contribuye de manera fundamental en la subordinación ideológica de los grupos afines que se busca dominar.

El conjunto de Estados con el que la organización se vincula orgánicamente es un grupo políticamente organizado que detenta el poder económico global, a la vez que integra –y coopta- elementos de otros grupos. La configuración de este grupo en la actual estructura global integra fracciones de poder de los países del centro estrechamente vinculadas al Estado y al capital transnacional, el cual ha progresivamente aumentado su relevancia como actor político de peso. De esta manera, este trabajo reconoce la multiplicidad de actores en juego, su complejidad intrínseca, así como la complejidad y el carácter dinámico de su vinculación recíproca. En este marco, el accionar del Estado es comprendido como resultado de un proceso dinámico de pugna entre diversos actores y fracciones de poder domésticas que presionan para que se defiendan sus intereses específicos. A su vez, su accionar se ve condicionado por el proceso de internacionalización que busca convertirlos en instrumentos para ajustar las actividades económicas nacionales a las exigencias de la economía global y el capital transnacional. Se manifiesta aquí el papel y poder directo e indirecto del capital transnacional, en tanto actor político de relevancia creciente gracias a la apertura, desregulación y globalización de los mercados financieros. Adicionalmente, y de especial interés a los fines de este trabajo, se considera a las organizaciones internacionales tanto como actores sociales con relativa autonomía e intereses propios y como mecanismo fundamental para la expresión y legitimación de las normas que rigen el orden global. Se trata de organizaciones que, reconocidas como autoridad en una o varias áreas de políticas, buscan “asistir” a los Estados de países periféricos en la definición de sus políticas domésticas utilizando una narrativa

apuntada a su desarrollo, pero que tienen como objetivo principal asegurar que reflejen políticas y orientaciones favorables a las fuerzas económicas y sociales dominantes de los países centrales. Este trabajo considera en particular el caso de la OCDE y su papel en la arquitectura de gobernanza global, sobre lo cual existen escasos análisis realizados desde un enfoque heterodoxo y estructural. En este marco se reconoce tanto la complejidad propia de la organización como el carácter dinámico de su vínculo con los diferentes Estados con los que se relaciona, tanto de países miembros como no miembros, entre estos últimos la Argentina.

Finalmente, se destaca la relevancia de la creciente legitimidad de la OCDE y sus implicancias sobre su relación con países miembros y no miembros. Por un lado, su creciente credibilidad le ha permitido servir de fuente de legitimación de ideas o políticas funcionales a los intereses del conjunto de Estados que detenta la hegemonía a nivel global en una multiplicidad de países más allá de su membresía. Pero además, el papel de la OCDE en la legitimación de políticas públicas también sirve para comprender su relación con la Argentina durante el gobierno de Cambiemos. Durante dicho período, la OCDE sirvió para legitimar políticas neoliberales que el gobierno buscaba implementar pero que eran contestadas y resistidas por otros grupos y fracciones de poder locales. En síntesis, el tipo de vínculo bajo análisis en esta tesis, entre la Argentina y la OCDE, se presenta como el resultado de un proceso dinámico en constante transformación. Las partes que lo integran son conceptualizadas como actores sociales con autonomía relativa pero mutuamente condicionantes, y se considera que sus acciones reflejan, además, la pugna entre las fracciones de poder que las componen y cuyos intereses las atraviesan y condicionan.

Capítulo 2: La Organización para la Cooperación y el Desarrollo

Económico (OCDE) y su estrategia de relaciones globales

1. Introducción

En comparación con otras instituciones internacionales y multilaterales, y a pesar de su relevancia en la definición del orden global actual, es poco lo que se ha escrito sobre la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), en particular desde una perspectiva heterodoxa. A fin de contribuir a la comprensión de esta organización y de su papel en la arquitectura de gobernanza global, este capítulo analiza la historia y evolución de la OCDE con relación al cambiante escenario geopolítico internacional. En este sentido, se identifican sus antecedentes y el contexto que llevó a su creación en 1961 y se analizan, en particular, las principales transformaciones y reformas que la organización emprendió como parte de sus esfuerzos de adaptación ante una coyuntura internacional cambiante caracterizada por el surgimiento de nuevas potencias globales que desafiaron la hegemonía de los países centrales, miembros fundadores de la OCDE. Para ello se analizan las diferentes herramientas desarrolladas por la organización, ante la menguante relevancia sistémica de sus países miembros, para conservar y consolidar su papel e influencia en la definición de un orden global que fuera funcional a la reproducción de la hegemonía del grupo de países con el cual se vincula orgánicamente. Al respecto, se destaca que las reformas emprendidas por la OCDE estuvieron orientadas a lograr una cada vez mayor difusión y adopción global de sus estándares, principios y recomendaciones, así como de la ideología neoliberal sobre la cual se basan. Así, a través de diversas herramientas y mecanismos que serán analizados, la OCDE logró involucrar y comprometer en su trabajo a países más allá de su membresía, con un interés particular en aquellos países de mayor relevancia regional y global.

En este marco, se considera que la OCDE se desempeña como intelectual orgánico del grupo de países centrales en tanto contribuye a la consolidación y reproducción de su hegemonía. Parafraseando a Anderson (2017), el papel de la OCDE como intelectual orgánico se encuentra estrechamente vinculado con -si bien no limitado a- su contribución para lograr la subordinación ideológica de los grupos afines (países periféricos selectos) a los países del centro. Para ello la OCDE ha ido desarrollando una variedad de mecanismos y herramientas que le permitieran consolidar y conservar la relevancia, legitimidad e influencia global necesarias para desempeñar dicho papel. El análisis propuesto en este capítulo, entonces, se centra en las principales medidas adoptadas por la OCDE en este sentido, las cuales forman parte de su estrategia de relaciones globales.

En esta línea, el análisis toma en cuenta tanto transformaciones emprendidas con relación a su gobernanza, como referidas a su estrategia de relacionamiento externo, incluyendo los procesos de ampliación llevados a cabo por la organización hasta ahora, así como la transformación de su papel en la arquitectura de gobernanza global (particularmente mediante su relación con el G20). El capítulo propone una periodización posible a fines de organizar el contenido expuesto, sin perder de vista que se trata de períodos flexibles que apuntan a dar cuenta de cambios de tendencias que se extienden durante años. El primer apartado repasa los antecedentes de la organización en el período de la segunda posguerra, a fin de situar sus orígenes e identificar la “razón de ser” sobre la cual fue fundada. Allí aparece de manera incipiente el papel de la OCDE como intelectual orgánico al contribuir en la construcción de una identidad común entre sus miembros, el grupo de los países centrales, en una coyuntura histórica caracterizada por una fuerte polarización entre dicho bloque y los países bajo la órbita de la Unión Soviética.

El segundo apartado desarrolla el período de consolidación de la organización durante la década del '80 e identifica algunas de las transformaciones que atravesó para adaptarse a los cambios en el escenario internacional, en particular el abandono del enfoque keynesiano por uno neoliberal y la considerable ampliación de la agenda de trabajo y de los temas abordados. En línea con la tendencia global hacia la conformación de un marco normativo neoliberal cada vez más amplio, la OCDE comenzó a exceder considerablemente los temas de política macroeconómica que la ocuparon originalmente y se abocó a la identificación de “una cultura de políticas comunes” entre sus miembros, en un escenario que los enfrentaba con una ralentización económica y una reducción de sus tasas de empleo. Así, se observa la consolidación del papel de la OCDE como intelectual orgánico del conjunto de Estados que detentan la hegemonía, en tanto contribuyó a “desarrollar y sostener las imágenes mentales, tecnologías y organizaciones que unen a los miembros de una clase y de un bloque histórico en una identidad común” (Cox, 1993, p. 57).

Años después, el surgimiento de países (y actores) no miembros de la OCDE con creciente relevancia sistémica y peso global, junto con las dificultades económicas enfrentadas por sus miembros, contribuyeron a una crisis de identidad y legitimidad de la organización, que funcionó como disparador del proceso de reformas emprendido durante los años '90, abordado en el tercer apartado de este capítulo. Estas reformas incluyeron, por un lado, el primer proceso de ampliación luego de 20 años con membresía estable, que dio lugar a la incorporación de México, República Checa, Hungría, Polonia, Corea del Sur y Eslovaquia. Además, se considera la relación de colaboración establecida con otros organismos internacionales con mayor peso político, parte clave de los esfuerzos realizados por la OCDE para aumentar su relevancia en la arquitectura de gobernanza global.

En este marco, y ya dentro del siglo XXI, el cuarto apartado de este capítulo analiza en particular la relación con el G20, parte fundamental de la estrategia de la OCDE por conservar y consolidar la relevancia global de sus estándares y recomendaciones. El apartado también repasa diversas reformas -tanto internas como vinculadas a su relacionamiento externo- realizadas por la organización para fortalecer su influencia global, incluyendo un nuevo proceso de ampliación (que llevó a la incorporación de Chile, Eslovenia, Israel y Estonia en 2010) y la identificación de “países de interés prioritario” para la OCDE y sus miembros -luego denominados “Socio Clave” (Brasil, China, India, Indonesia y Sudáfrica)-, entre otras medidas.

El último apartado analiza las reformas de la última década (hasta 2019) que dan cuenta de un nuevo cambio en la estrategia de la OCDE con relación a sus relaciones globales. En este sentido, se destaca la creación por parte de la organización de nuevas categorías de participación que permiten y promueven el involucramiento de países no miembros en el trabajo de la OCDE (incluyendo la adopción e implementación de sus estándares, principios y recomendaciones), pero que no implican o conllevan necesariamente su incorporación como miembros plenos. Es en este contexto que se inscribe el acercamiento entre la Argentina y la OCDE analizado en el siguiente capítulo.

2. Origen y antecedentes

A mediados del siglo pasado, en el contexto de la segunda posguerra y de los esfuerzos por consolidar la creciente hegemonía estadounidense (Cox, 1993), las economías europeas recibieron ayuda militar y financiera de Estados Unidos y aliados para su reconstrucción e inserción en el (nuevo) orden global. En este contexto, en 1947 EE.UU. puso en marcha el “Programa de Recuperación Europea” (más conocido como Plan Marshall), mediante el cual buscaba alcanzar además tres objetivos de política exterior interrelacionados: la generación de mercados para la exportación de sus productos; la integración

europea con el fin de evitar la regresión hacia los movimientos nacionalistas que predominaron durante el período de entreguerras; y el fortalecimiento de la doctrina estadounidense de contención de la Unión Soviética y su posible expansión (Woodward, 2009). Al año siguiente, en un contexto caracterizado por la creación de diversas instituciones internacionales para la administración del nuevo orden global, se crea la Organización para la Cooperación Económica Europea (OEEC) que estará a cargo de la administración del Plan Marshall y del programa de recuperación de los países europeos. Integrada por 16 países europeos²⁰, y con Estados Unidos y Canadá con estatus de Observadores, según su Convención fundante el objetivo de la OEEC era el logro de una economía europea sólida a través de la cooperación económica de sus miembros (Artículo 11), basada en principios liberales que priorizaran la apertura comercial, la estabilidad financiera y la producción²¹. Durante su breve existencia, esta organización de carácter regional desarrolló una metodología de trabajo caracterizada por la recolección y sistematización de información sobre sus países miembros, el aprendizaje mutuo entre sus funcionarios y burocracias, y la realización periódica de revisiones y evaluaciones entre ellos (Woodward, 2009). Estos mecanismos de trabajo conformarán una parte fundamental del legado que luego recibiría y continuaría la OCDE.

Una década más tarde, el escenario internacional daba cuenta de grandes cambios y para fines de los '50 se caracterizaba por la recuperación y creciente integración europea, y en particular la consolidación de la Comunidad Económica Europea, lo cual redujo el papel de la OEEC como principal promotor de la integración de esta región (Rewizorski, 2016). Por su parte Estados Unidos, que enfrentaba fuertes obstáculos en su economía doméstica, buscó redefinir su política exterior hacia la construcción de un escenario -y en este caso, una organización- no ya para canalizar y administrar la asistencia otorgada por América del Norte a Europa Occidental, sino donde ambos bloques se pudieran relacionar “en pie de

²⁰ Austria, Bélgica, Dinamarca, Grecia, Irlanda, Islandia, Italia, Luxemburgo, Noruega, Países Bajos, Portugal, Suecia, Suiza, Turquía, Reino Unido y Alemania Occidental.

²¹ <https://archives.eui.eu/en/isaar/39>

igualdad”, es decir parafraseando a Woodward, repartir la carga de los ajustes económicos de manera más equitativa (2009). Adicionalmente, los procesos de descolonización característicos de este período y la “amenaza” constante de expansión del comunismo, junto con el surgimiento de nuevas economías de mercado en el mundo en desarrollo, enfrentó a los países centrales con la necesidad de abordar cuestiones vinculadas al desarrollo económico global, debiendo abandonar el foco en el desarrollo regional europeo que caracterizó a la OEEC.

En este contexto, luego de la desintegración práctica de la OEEC, se funda en 1961²² como su sucesora no oficial, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Los miembros fundadores de la nueva organización son los países miembros de la OEEC, EE.UU. y Canadá, con la participación de la Comisión Europea. Pronto se suman otros países considerados afines: Japón (1964), Finlandia (1969), Australia (1971) y Nueva Zelanda (1973). Según el primer Artículo de su Convención fundante, la nueva organización tenía como objetivo promover políticas orientadas a “alcanzar el más alto crecimiento económico sostenible y empleo y un creciente estándar de vida en los países Miembros, mientras se mantiene la estabilidad financiera, y por ende contribuir al desarrollo de la economía mundial” (Convención, 1960)²³. Se trató de una alianza económica entre países afines, con una ideología compartida y que al momento de su creación tuvo como factor aglutinante fundamental la contraposición al comunismo y al bloque soviético²⁴.

²² Año de la entrada en vigor de la Convención fundante.

²³ Los otros dos puntos del primer artículo sobre el objetivo de la organización se refieren a: “contribuir a la expansión económica sólida en los países Miembro así como en los no miembros en el proceso de desarrollo económico; y contribuir a la expansión del comercio mundial sobre una base multilateral y no discriminatoria, en conformidad con obligaciones internacionales” (Artículo 1).

²⁴ En la práctica también implicó la diferenciación de los países del llamado “Tercer mundo”, es decir aquellos que no integraban ni la OCDE (primer mundo) ni el bloque soviético (segundo mundo). Eventualmente llegaría a ser comúnmente percibida como “club de países ricos”.

Desde su origen la OCDE también tuvo entre sus funciones principales coordinar y administrar la asistencia y cooperación otorgada por los países centrales a sus otrora colonias, lo cual, mediante las condicionalidades exigidas, apuntó a funcionar tanto como canal difusor de las políticas y principios promovidos por la organización (especialmente la apertura y economía de mercado), así como de freno al posible vuelco de las economías emergentes hacia el comunismo. Mediante ésta y otras herramientas, la OCDE jugó un papel fundamental en la transmisión de las corrientes ideológicas de los países del centro hacia la periferia. Así, se evidencia desde su origen el papel desempeñado por la OCDE como intelectual orgánico del grupo de los países del centro, al jugar un papel fundamental en su construcción y su (re)unión en torno a una identidad común (Cox, 1993), y contribuir a la subordinación ideológica que sirvió de base del consentimiento de los países periféricos a los cuales se buscaba dirigir.

3. Consolidación: desde su creación hasta los años '80

Hasta principios de los años '80 la OCDE fue consolidando su papel en la arquitectura de gobernanza global, en gran parte gracias a su capacidad de transformación y adaptación al cambiante escenario internacional, lo cual le permitió desarrollar y expandir su influencia en la definición de la agenda global. Por un lado, la organización fue ampliando de manera constante sus áreas de trabajo, incorporando temas emergentes que en ese momento no eran abordados por otras instituciones internacionales y sobre los cuales no existía un consenso político internacional, tales como medioambiente y cuestiones vinculadas a inversiones internacionales y empresas multinacionales²⁵. Además, la organización atravesó un importante cambio de enfoque. A finales de los años '70, ante la crisis del consenso global en torno a las políticas keynesianas y del Estado de Bienestar como modelo a seguir, la OCDE abandonó el enfoque

²⁵ En 1976, por ejemplo, se adoptó la Declaración sobre Inversión Internacional y Empresas Multinacionales elaborada por la entonces Dirección de Asuntos Financieros, Fiscales y Empresarios (DAFFA), primer instrumento internacional sobre inversiones y cuya versión revisada continúa aún vigente.

keynesiano hasta ese momento predominante y cobró protagonismo global en la difusión de la ideología y políticas neoliberales, promoviendo como objetivos fundamentales para el crecimiento económico la baja inflación, la disciplina monetaria y fiscal y la reforma estructural (Woodward, 2009). A partir de ese momento, estos elementos devinieron pilares centrales del trabajo de la organización, de las revisiones y evaluaciones de sus países miembros, de los comunicados ministeriales y de sus publicaciones.

Desde entonces la OCDE ha contribuido significativamente a la legitimación de las políticas ortodoxas neoliberales, generando estadísticas, conceptos y análisis que sirvieran de “base científica” de las “recomendaciones” y las políticas que la visión hegemónica buscaba instalar como “beneficiosas para la economía global”. Cabe recordar que durante este período el debate sobre el desarrollo económico pasó a estar dominado por la economía neoclásica ortodoxa (Nahón, Rodríguez y Schorr, 2006), con una impronta marcadamente ahistórica, que postulaba que el crecimiento económico y la industrialización de los países más ricos y desarrollados (miembros de la OCDE) fue posible gracias a y estuvo motorizada por su liberalización y apertura comercial (Chang, 2003). En esta línea, en tanto intelectual orgánico del conjunto de Estados que detenta la hegemonía global, las recomendaciones y la narrativa de la OCDE se centraron en el logro del crecimiento económico a través de “la liberalización de mercados, la eliminación de subsidios y la privatización, la flexibilización de los mercados laborales, y la mejora²⁶ en la calidad de la gobernanza y regulación pública” (Woodward, 2009, p. 30). En contra de la evidencia histórica (Chang, 2003), la narrativa ortodoxa hegemónica en general, y de la OCDE en particular, sostuvieron (y sostienen) que las denominadas “buenas” políticas e instituciones recomendadas (exigidas) a los países de la periferia son necesarias para el desarrollo y fueron parte fundamental de la economía política e historia de desarrollo de los países del centro.

²⁶ Esta “mejora” se refiere a las instituciones que el neoliberalismo buscaba instalar entre los países periféricos como necesarias para su desarrollo (ver capítulo 1).

En sintonía con la visión lineal del desarrollo sostenido por el enfoque neoliberal, hasta 1989 la OCDE estuvo abocada a estudiar y recolectar información únicamente sobre sus países miembros, mientras que los trabajos sobre países no miembros eran considerados secundarios e irrelevantes. En palabras de Clifton, *“como resultado de la interpretación de esta información [sobre los países miembros] se realizaban informes y recomendaciones de políticas para los países no miembros que tenían un estilo técnico ortodoxo, ya que se suponía que la OCDE y su personal gozaba de un conocimiento superior, del que era indicativo el mayor nivel de desarrollo y el éxito económico de sus miembros”* (2011, p. 126). Es decir que, sin tomar en cuenta las condiciones históricas particulares de los países periféricos ni sus especificidades estructurales, la OCDE sostenía que las que recomendaba constituían las políticas e instituciones *necesarias* que los países (periféricos) debían implementar para alcanzar el crecimiento económico de las “economías avanzadas”, en un sistema que postulaban tendería hacia la convergencia global de los niveles de ingreso²⁷.

A fines de los '80 y principios de los '90, sin embargo, los cambios en el contexto internacional desafiaron la hegemonía de los miembros de la OCDE y por ende, el lugar de la organización en la arquitectura de gobernanza global y su relevancia en la definición y administración del orden mundial. A nivel doméstico, los países miembros de la organización enfrentaban una considerable ralentización de sus economías y ascendentes niveles de desempleo a la vez que se veían cada vez más afectados por las decisiones de las llamadas “economías emergentes”. La creciente globalización estuvo acompañada por el surgimiento de estos nuevos actores sistémicos, así como por la generalización de aquellos que la OCDE consideraba los

²⁷ Por la supuesta universalidad de estas recomendaciones, su falta de alternativas y de consideración de las especificidades nacionales, se entiende que fueran conocidas como “receta única”.

“valores básicos comunes” de sus Miembros (democracia²⁸, respeto a los derechos humanos y economías de mercado).

4. Crisis y redefinición de la “razón de ser” de la OCDE (fin de la Guerra Fría - los '90)

La disolución del régimen soviético en 1991 es comúnmente considerado el elemento disparador de un período de crisis de la OCDE, en tanto habría significado la desaparición de la “razón de ser” original de la organización como alianza de países unidos contra el régimen comunista (Woodward, 2009). Si bien se coincide en la caracterización de este período como uno de crisis para la organización, se considera que la caída del régimen soviético habría representado, en realidad, el éxito de la ideología y el sistema promovido por la OCDE y sus países miembros frente al “fracaso del sistema opuesto”. Con lo cual se entiende, en cambio, que el motivo principal detrás de la crisis que sufrió la organización en este período respondió en gran parte a la significativa disminución de la relevancia global de sus países miembros frente al surgimiento y consolidación de economías emergentes de creciente importancia sistémica que estaban por fuera de su membresía.

La Embajadora de Canadá ante la OCDE de 2003 a 2007, Jocelyne Bourgon, resume claramente la situación en los '90 que llevaría a la OCDE a asumir un exhaustivo proceso de reforma:

“Durante este período, el desafío más importante que enfrentó la OCDE fue su decadente ‘peso económico’. A medida que China, India, Brasil y otros países en desarrollo crecían y se integraban más a la economía global, el balance del poder económico se trasladó, con las economías de los países miembros de la OCDE representando un porcentaje más pequeño del PBI global a lo largo

²⁸ Cabe señalar, no obstante, que al momento de su ingreso a la organización tanto España y Portugal (1961) como Grecia (1967) tenían gobiernos militares no democráticos.

del tiempo. El decadente peso económico de la Organización amenazaba su habilidad para fijar normas y lineamientos internacionales; más aún, en una economía global crecientemente interconectada, las decisiones de políticas de las economías emergentes estaban teniendo un mayor impacto en los países miembros, principalmente en las áreas de inversiones, propiedad intelectual, energía, medioambiente y asistencia al desarrollo” (Bourgon, 2009, p. 5).

En un contexto caracterizado por el surgimiento de nuevas potencias globales que el pensamiento ortodoxo conceptualiza en términos de “creciente interdependencia global”²⁹, la membresía de la OCDE pasó a representar una porción cada vez menor de la economía (y población) mundial. Cabe observar dos indicadores significativos que dan cuenta de esta tendencia y que suelen ser destacados por el propio pensamiento hegemónico como evidencia de la relevancia sistémica de los países centrales: la participación en el PBI global y la participación en el comercio internacional³⁰. Mientras que los 24 países de la OCDE llegaron a representar alrededor del 75% del PBI mundial a mediados de los '70, su participación en la economía global comenzó a reducirse gradualmente desde entonces, sufriendo la caída más pronunciada entre 1989 y 1993 cuando su participación se redujo del 72,51% a 69,98% (ver gráfico 1). Cabe observar que, paralelamente a esta caída, las seis principales economías emergentes (Brasil, Rusia, India, Indonesia, China y Sudáfrica, conjunto de países comúnmente denominado BRIICS) comenzaron a representar una proporción cada vez mayor de la economía (y población) a nivel global. Sin contar Rusia e Indonesia³¹, durante el mismo período considerado el resto de los países de dicho conjunto

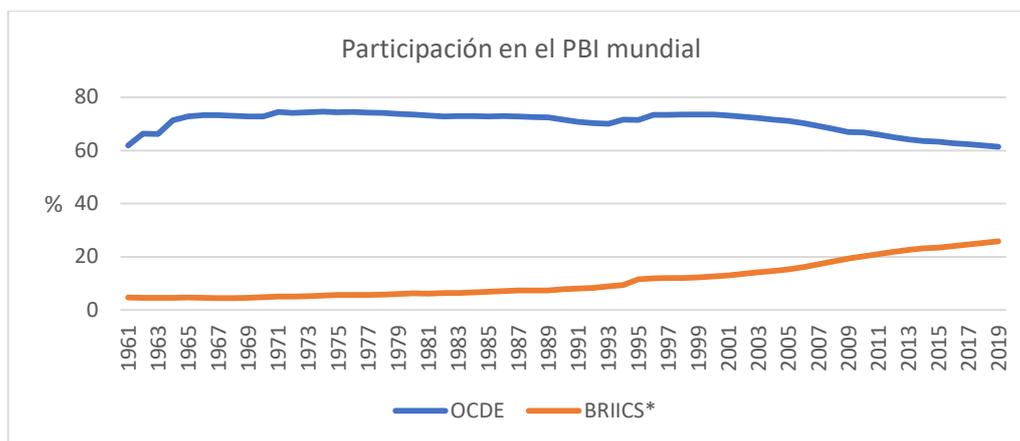
²⁹ Cabe reflexionar sobre la conceptualización por parte del pensamiento hegemónico de las relaciones entre los países en términos de “creciente interdependencia”, solo a medida que las economías del centro comenzaron a verse afectadas por las decisiones de ciertas economías de la periferia que no estaban alineadas con sus intereses. Este enfoque invisibiliza el hecho de que antes del surgimiento de las economías emergentes el crecimiento de los países centrales también “dependía” de la subordinación de los países periféricos.

³⁰ <https://www.oecd.org/about/members-and-partners/> A pesar de una narrativa que ubica en su centro la defensa de los valores democráticos, ésta no suele considerar al porcentaje de la población global que estos países representan como indicadores de su relevancia sistémica.

³¹ Calculado sumando solo los PBI de Brasil, China, India y Sudáfrica, dado que no hay datos disponibles para Indonesia hasta 1990 y Rusia hasta 1995.

casi duplicaron su participación en el ingreso mundial, pasando de una participación del 4,67% del PBI global al momento de la creación de la OCDE, al 7,39% en 1989 y 8,92% en 1993.

Gráfico 1: Porcentaje de participación en el PBI (PCC) global: países seleccionados



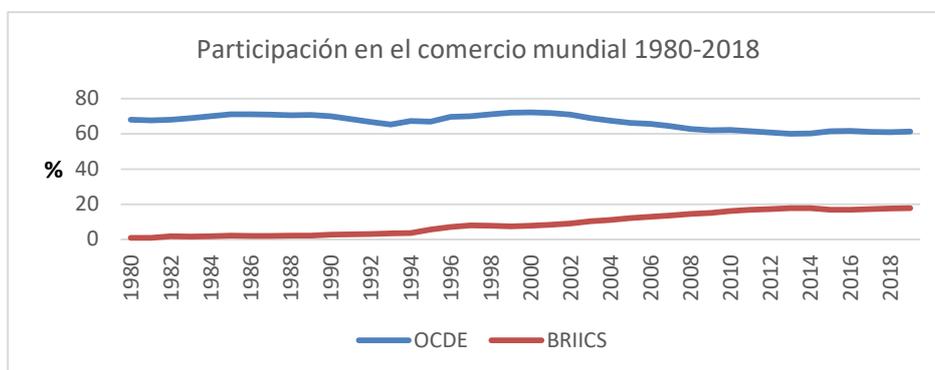
Elaboración propia, fuente datos OCDE.

*No se cuenta con datos para Indonesia hasta 1990 y Rusia hasta 1995.

El mismo fenómeno se observa si se considera la evolución de la participación en el comercio internacional (ver gráfico 2, datos disponibles desde 1980). Mientras que los 24 países de la OCDE llegaron a representar el 71% del comercio mundial en 1986, su participación se redujo casi 6 puntos entre 1989 y 1993 cuando llegó al 65%. En el caso de los BRIICS, si bien recién a partir de 1997 se cuenta con información sobre los seis países³², nuevamente se observa una participación creciente de los países del grupo en el comercio global, que pasó del 1,8% en 1980 (correspondiente únicamente a la participación de China y Sudáfrica), 3,3% en 1993 (sumando a Indonesia a las dos anteriores economías) y al 7,85% en 1998, primer año con el que se cuenta con datos para las seis economías emergentes BRIICS.

³² Los datos para algunas de estas economías fueron incluidos desfasadamente, en parte debido a que no participaron abiertamente del comercio mundial hasta fines de los '90. Se incluyeron datos para China desde 1982, para Indonesia desde 1989, para Rusia desde 1995, para Brasil desde 1996 y para India desde 1997.

Gráfico 2: Porcentaje de participación en el comercio mundial países seleccionados



Elaboración propia, fuente datos OCDE.

La ausencia de las economías emergentes, de creciente importancia en la economía global, en la “mesa de la OCDE” ponía considerablemente en duda la relevancia de la organización en el orden global. Además, minaba significativamente su capacidad de abordar cuestiones emergentes, desarrollar análisis y recomendaciones y/o elaborar propuestas de políticas, tanto por los límites de su propia membresía como por el hecho de que no abarcaba a los otros países sistémicos, carentes de motivación para compartir información, cooperar con la organización, adoptar sus recomendaciones o someterse a sus evaluaciones y revisiones constantes (Woodward, 2009).

Ante este escenario global, atravesado por la disolución del régimen soviético, la creciente relevancia de las economías emergentes y el reducido crecimiento de los países centrales, en 1991 los Ministros de los países miembros de la organización consideraron “que en adición a su papel en la cooperación macroeconómica, la OCDE está particularmente bien situada para ayudar a aclarar los problemas estructurales y soluciones relevantes” de sus países miembros (OCDE, 1991). Es decir que, más allá de la coordinación macroeconómica y la administración de la demanda internacional, la OCDE comenzó a centrar su trabajo en la elaboración y promoción de las políticas domésticas “correctas”, de las cuales se postulaba que dependía el crecimiento económico de sus miembros. Así, los ejes del trabajo y análisis de la organización pasaron a exceder ampliamente el ámbito macroeconómico sobre el cual se centraba

originalmente para abocarse a fortalecer la coordinación entre las políticas de sus miembros, tanto macroeconómicas (orientadas hacia la reducción de la inflación y del déficit fiscal mediante la reducción del gasto público) como estructurales. En línea con la tendencia analizada hacia la definición de un marco normativo neoliberal cada vez más amplio (Arceo, 2017), el Comunicado Ministerial de 1991 permite observar la amplitud y preponderancia de las áreas de política estructural que se buscaba que la OCDE “revise”: económicas (incluyendo comercio, agricultura, desarrollo rural, tecnología, políticas de competencia, subsidios, créditos a la exportación, inversión extranjera directa y mercados financieros); sociales (incluyendo mercados laborales y desarrollo de recursos humanos, políticas sociales, migración, cuestiones urbanas); medioambientales; de administración del sector público; y vinculadas a la energía (OCDE, 1991)³³.

Los países miembros consideraron que este nuevo papel de la OCDE era favorecido por el ya existente “programa de supervisión estructural” propio de la organización, ejercido en particular mediante el mecanismo de “presión de pares”, con el objetivo de “erradicar las rigideces estructurales” de los países. Cabe destacar que, si bien la OCDE no cuenta con un mecanismo formal para asegurar la implementación por parte de un país de sus instrumentos y estándares, la “presión de pares” constituye el medio característico a través del cual logra una extendida adopción e implementación de sus recomendaciones, estándares y principios³⁴. La vinculación (real o supuesta) entre sus evaluaciones e informes y las decisiones de inversiones adoptadas por los capitales transnacionales también poseen un considerable efecto disciplinador sobre los países que buscaban atraerlos.

³³ A éstas cabe sumar otras tales como política fiscal, educación, transporte, energía nuclear, políticas de género, sanitarias, etc.

³⁴ Ver Anexo I para una descripción del funcionamiento de las Revisiones de Pares y la presión entre pares en el contexto de los Comités y órganos de la OCDE y del proceso mediante el cual las políticas y buenas prácticas son identificadas y promovidas, así como los actores que forman parte de este proceso.

La OCDE se abocó así a la identificación de “una cultura de políticas común” entre sus miembros, que iba más allá de la política macroeconómica y que pasó a abarcar también cuestiones vinculadas a la gobernanza (las instituciones consideradas necesarias) y prácticamente todas las áreas de política pública. De esta manera consolidó su papel de intelectual orgánico del grupo de países centrales, en tanto cumplía con la función de “desarrollar y sostener las imágenes mentales, tecnologías y organizaciones que unen a los miembros de una clase y de un bloque histórico en una identidad común” (Cox, 1993, p. 57). La organización se consagró al desarrollo de un repertorio de políticas macroeconómicas y estructurales domésticas consideradas “correctas”, comúnmente denominadas “buenas prácticas”, que buscaban “asistir” a esos países para fortalecer su crecimiento económico (Woodward, 2009) pero que además definían la afinidad entre sus Miembros y su sentido de pertenencia al grupo. En la práctica, la OCDE asistía a sus principales miembros a transferir e instalar sus ideas entre los demás miembros, y gradualmente también más allá de su membresía (Marcussen, 2004). De esta manera, al promover y monitorear la implementación de dichas buenas prácticas, no solo por parte de sus países miembros, sino cada vez más también por parte de países no miembros con los que la organización se relacionaba, contribuía además a sostener y reproducir la hegemonía del conjunto de Estados dominantes en la estructura global.

En este marco la OCDE se abocó a profundizar su relación con países por fuera de su membresía. Esto incluyó ciertas reformas en la administración de la cooperación internacional que los países miembros de la organización otorgaban a países periféricos, con el objetivo de reforzar la difusión y adopción en los países destinatarios de dichos fondos del repertorio de políticas domésticas elaborado por la organización (Woodward, 2009). Pero la (pre)ocupación central de la OCDE por sus relaciones con países no miembros (llamadas “Relaciones Globales”) estuvo centrada en aquellos países de creciente peso en la economía global (mientras la relevancia de sus propios miembros iba disminuyendo) que podían representar un desafío al carácter universal que buscaban imprimirle a su ideología. Además, de manera incipiente daban

cuenta de una tendencia que a futuro podía desafiar incluso la hegemonía internacional del conjunto de países centrales. La organización se abocó así a estrechar el vínculo con aquellos países que incidían cada vez más en la economía global y, por ende, en las economías de sus miembros, tratando de alinear sus políticas económicas, medioambientales, sociales y tecnológicas con las de la OCDE, es decir, tratando de que adopten el marco normativo neoliberal funcional a sus principales países miembros. La organización buscaba también asegurar su supervivencia, reforzando su legitimidad y, por ende, manteniendo y aumentando su relevancia e influencia en la definición y administración de un orden global funcional a la hegemonía de los países del centro.

El Comunicado ministerial de 1991 también da cuenta de este interés por “encuadrar” a las economías emergentes de la periferia en un orden global dominado por los países del centro, incluso explorando posibles concesiones (limitadas) a este grupo subalterno que representaba un desafío a su pretendida universalidad. En este sentido, en dicho Comunicado los Ministros de la OCDE destacaron la necesidad de la organización de “cooperar con los países no miembros de todas las regiones y niveles de desarrollo”, si bien resaltando la necesidad de utilizar un “enfoque pragmático” que permitiera que esta cooperación adopte distintas formas según el país, “*en algunos casos*” pudiendo conducir a la membresía (OCDE, 1991, párrafo 43). Entre las categorías de países no miembros con los cuales se consideraba necesario fortalecer la cooperación, es decir países considerados afines, se refiere a: los países en desarrollo (con los cuales se busca aumentar la coherencia en la asistencia y cooperación otorgada por los miembros); los países de Europa Central y del Este (que se llama a apoyar para incentivar “su transición hacia instituciones democráticas y economías de mercado”, incluyendo mediante el acceso a los mercados de los países de la OCDE, único grupo para el cual menciona esta opción); economías asiáticas dinámicas (con las cuales la organización es llamada a profundizar el diálogo comenzado a fines de los '80); y América Latina, en

particular México, país al que se le reconocen sus esfuerzos de reformas de políticas orientadas al mercado y que “ha expresado su interés en vincularse más estrechamente con la OCDE”³⁵.

En este contexto, bajo el mandato del Secretario General francés, Jean-Claude Paye (1984-1996), la OCDE se abocó a desarrollar e implementar diversos mecanismos y herramientas para estrechar su relación con dichos países no miembros considerados (potencialmente) afines y aumentar su participación y compromiso con el trabajo de la organización. Entre los primeros mecanismos desarrollados en este sentido se destacan la creación del Centro para la Cooperación con Economías Europeas en Transición (1989); el Programa de Países Socios en Transición (1991); y la iniciativa para Economías Dinámicas No-Miembro de la OCDE (DNMEs) que en 1995 se transforma en el Foro Económico de Mercados Emergentes (EMEF)³⁶, dirigido a establecer diálogos temáticos con los países de Asia y América Latina.

4.1. Luego de 20 años, un primer proceso de ampliación

En este contexto y como parte de los esfuerzos y reformas por mantener su relevancia global, luego de más de 20 años de una membrecía estable³⁷, la organización llevó a cabo un significativo proceso de ampliación que dio lugar a la incorporación de seis nuevos miembros: México (1994), República Checa (1995), Hungría, Polonia y Corea del Sur (1996) y Eslovaquia (2000) (Cuadro 1). Esta ampliación, junto con las medidas adoptadas para entablar vínculos más estrechos con países no miembros formaron parte

³⁵ El Comunicado también se refiere a Yugoslavia, expresando apoyo a las reformas del país hacia la economía de mercado y el acercamiento con la OCDE, y a la URSS, en cuyo caso expresa “preocupación por los desarrollos económicos en la Unión Soviética y sus implicancias negativas para el comercio mundial” (párrafo 53). A diferencia de los demás países potencialmente afines, el tono negativo de la referencia a la URSS evidencia su consideración como un país potencialmente adverso (enemigo) cuya dominación no sería buscada mediante el logro de su consentimiento y la subordinación ideológica sino mediante la coerción.

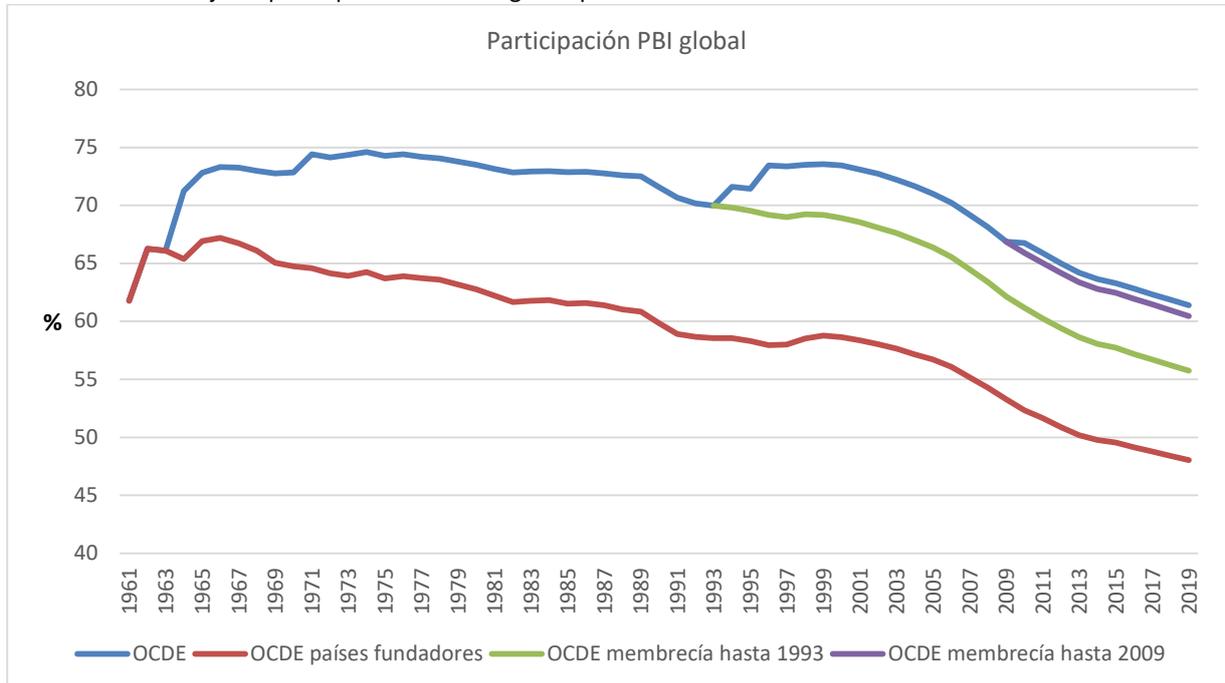
³⁶ Las siglas utilizadas corresponden a sus nombres en inglés: Cooperation with European Economies in Transition, Partners in Transition Program, Dynamic Non-Member Economies initiative, y Emerging Markets Economic Forum.

³⁷ Entre 1973 (año de ingreso de Nueva Zelanda) y 1994 no se unieron nuevos miembros a la organización.

fundamental de los esfuerzos de la organización por adaptarse a la nueva coyuntura internacional e incorporar (subordinadamente) a grupos afines que podían reforzar su hegemonía global.

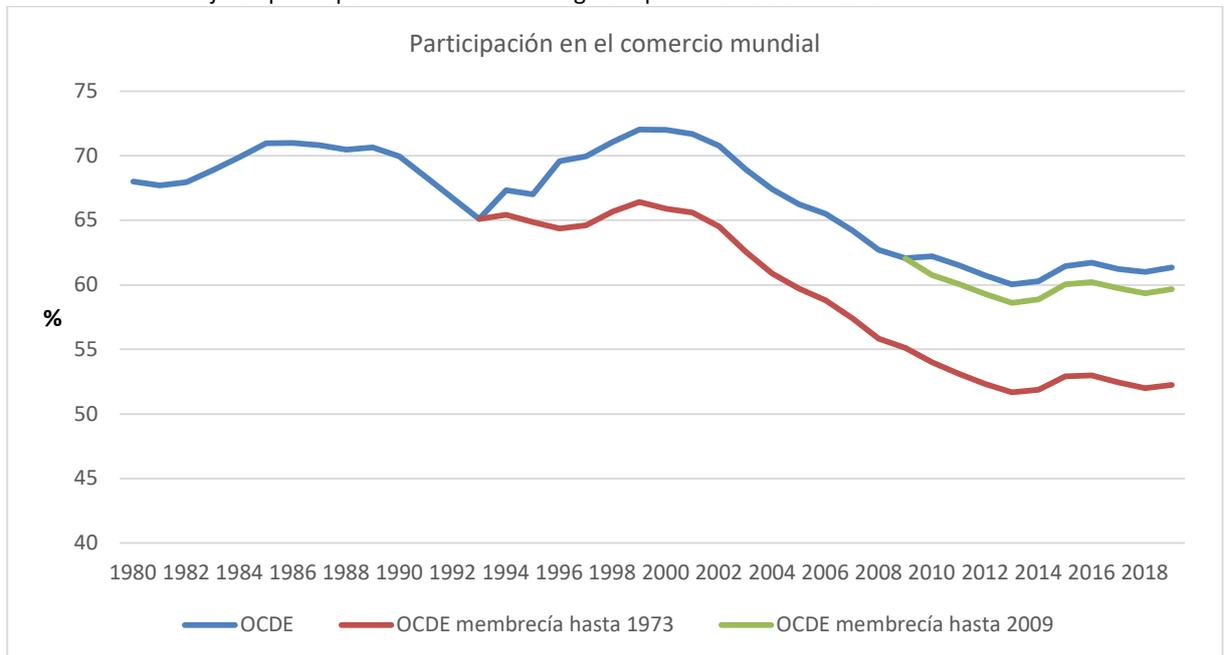
Cabe realizar una puntualización relevante en relación con el proceso de ampliación llevado a cabo durante este período. Sin dudas, la inclusión de nuevos países le permitió a la organización mantener o aumentar la relevancia de la membresía de la OCDE en la economía global, atento contribuyó a un aumento de más de 3 puntos de los “miembros OCDE” en la participación del PBI mundial, que pasó de casi el 70% en 1993 (antes de la ampliación) a 73,5% en el año 2000 (año en el que se incorporó el último de los nuevos miembros), y un aumento de 7 puntos en la participación en el comercio internacional que pasó del 65% al 72% en el mismo período. Sin esta ampliación de la membresía la participación de los miembros de la OCDE en el año 2000 hubiera sido del 69% del PBI global y de casi el 66% del comercio mundial, es decir 4,5 y 6 puntos porcentuales menos respectivamente. Los gráficos 3 y 4 permiten observar el impacto de éste y de cada uno de los procesos de ampliación en la relevancia global de la membresía de la OCDE (medida en términos de participación en el PBI global y en el comercio internacional):

Gráfico 3: Porcentaje de participación en el PBI global países OCDE 1961-2019



Elaboración propia, fuente datos OCDE. Se compara la participación en el PBI global de la actual membresía de la OCDE (línea azul) con la que hubiera tenido si la membresía continuaba siendo la de 1961 (línea roja), la de 1993 (línea verde), y la de 2009 (línea violeta).

Gráfico 4: Porcentaje de participación en el comercio global países OCDE 1980-2019



Elaboración propia, fuente datos OCDE. Se compara la participación en el comercio mundial de la actual membresía de la OCDE (línea azul) con la que hubiera tenido si la membresía continuaba siendo la de 1973 (línea roja) o la de 2009 (línea verde).

A pesar del aumento en la participación, cabe destacar sin embargo, que varias de las economías que se incorporaron a la OCDE entre 1994 y el año 2000 no estaban entre las economías de mayor peso sistémico del período y que por ende hubieran aumentado más significativamente la relevancia de la membresía de la organización en la economía global. Tampoco se sumaron como miembros las economías más dinámicas de ese momento, tales como las asiáticas, cuya incorporación hubiera podido modificar la tendencia en el largo plazo. Así pues, se constata la interrelación intrínseca entre las diversas dimensiones de análisis, atento el proceso de ampliación excedió consideraciones de índole económica y se vio claramente condicionado por las prioridades políticas de los países con mayor peso sistémico de la OCDE, llegando varios autores a considerar que se trató incluso de una ampliación “conducida principalmente por las exigencias de política exterior estadounidense” (Woodward, 2004, p. 13). Sin embargo, también cabe destacar el peso de los intereses de los países europeos en este proceso, que aún hoy buscan incorporar como miembros de la OCDE a todos los miembros de la Unión Europea (UE) sin tomar en cuenta su relevancia en el escenario global³⁸. Como resultado, se observa que la ampliación de la organización en este período consistió en el ingreso de cuatro países europeos (República Checa, Hungría, Polonia y Eslovaquia) y dos aliados clave de la política exterior estadounidense (México y Corea del Sur). Si bien no es tema de este trabajo el análisis en profundidad de este proceso de ampliación, resulta importante su revisión como antecedente dado que da cuenta de una dinámica que atravesará las posteriores discusiones y esfuerzos de ampliación de la organización.

³⁸ Según Noboru (2004) entre otros que han abordado el tema, la Unión Europea busca incorporar a todos sus miembros a la OCDE a fin de evitar lo que consideran “un desbalance con posibles consecuencias políticas”. Cabe resaltar, además, que un mayor número de miembros de la UE fortalecería su ya considerable peso dentro de la organización y por ende en la definición del marco normativo que ésta elabora, en particular a la luz de las reflexiones sobre el consenso como mecanismo principal para la toma de decisiones y la votación como mecanismo alternativo (ver Anexo I para un mayor desarrollo de la toma de decisiones en la organización).

4.2. De “actor de reparto” a rol protagónico: la OCDE en la arquitectura de gobernanza global

En el contexto de fin de la Guerra Fría, la OCDE se enfrentó con el cuestionamiento -externo e interno- de su identidad y su legitimidad. Esto se vio reflejado en el creciente desinterés en el trabajo de la organización, tanto por parte de los países que no la integraban como de sus propios Miembros, los cuales demostraron una menguante participación y un vuelco hacia otros organismos internacionales y regionales (Noboru, 2004). En este sentido, si bien al finalizar la Guerra Fría la OCDE jugó un importante papel en asistir a los países de Europa del Este en su transición hacia democracias liberales, su relevancia para las economías europeas se redujo considerablemente con la consolidación de la Unión Europea, en particular con las ampliaciones de la UE de 2004 y 2007 (Wouters y Van Kerckhoven, 2011). Respecto a los no miembros, Rewizorski señala que la organización era “percibida por China y otras economías BRICS como un bastión occidental que no refleja la actual multipolaridad económica” resaltando que “dada la estrecha base de su membresía, o escaso poder de voto de sus miembros no occidentales, la efectividad de este destacado organismo internacional era limitada” (2017, p. 47).

En efecto, la última década del siglo XX fue testigo de una relevancia menguante de la OCDE en la arquitectura de gobernanza global a la vez que se fortalecía el papel de otras instituciones internacionales y multilaterales. En este sentido se observa el surgimiento de organismos internacionales nuevos tales como la Organización Mundial del Comercio (OMC, 1995), o la consolidación de organismos existentes como el Fondo Monetario Internacional (FMI, 1945) y el Banco Mundial (1944); la creación y consolidación de foros de países que reunían economías sistémicas, como el G7, el G8 y luego el G20; y el auge de agrupamientos regionales como la Unión Europea (UE), la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN, 1967), el foro de Cooperación Económica de Asia-Pacífico (APEC, 1989), el MERCOSUR (1991) y la Nueva Alianza para el Desarrollo de África (NEPAD, 2001).

La adopción de algunas de “sus” funciones por parte de otras instituciones internacionales, así como su limitada membresía y la pérdida de legitimidad que significaba la exclusión de su mesa de las potencias económicas emergentes, ponían en duda la relevancia de la OCDE a nivel global. La organización se enfrentaba a la amenaza de volverse irrelevante o de ser reemplazada por otros organismos más especializados (Julin, 2003) y con mayor peso político. Al respecto se expresaba otro Embajador ante la OCDE durante ese período, el japonés Seiichiro Noboru, quien también lo vinculaba con las limitaciones impuestas por la menguante importancia económica global de los países miembros:

“con el surgimiento de jugadores significativos fuera del área de la OCDE, la capacidad de la Organización de fijar las agendas de otros organismos internacionales ya no es lo efectiva que solía ser. La OCDE no tiene hoy la membresía necesaria para influenciar la evolución del orden económico internacional de manera tan efectiva como en el pasado” (Noboru, 2004, p. 13).

En el informe que elaboró durante su puesto como Embajador de Japón ante la OCDE, aprobado por todos los países miembros de la organización, Noboru señala que mientras que la OMC, el FMI y el Banco Mundial presentaban una membresía casi universal y funciones operativas específicas -tales como financiamiento o la resolución de conflictos con mecanismos vinculantes- y las organizaciones regionales funcionaban como plataformas de cooperación con un fuerte apoyo político de sus miembros, la OCDE debía redefinir y desarrollar sus ventajas comparativas para poder sobrevivir en esta nueva arquitectura de gobernanza global.

En este contexto, la estrategia adoptada por la organización para recuperar y fortalecer su relevancia en la arquitectura de gobernanza global fue una de colaboración. En lugar de competir, la OCDE se abocó a “complementar” el trabajo llevado a cabo en otros organismos y foros internacionales con mandatos

específicos y/o con mayor peso político, aprovechando su metodología, recursos y trabajo previo en una amplia variedad de áreas de políticas como ventaja comparativa. Frente a otros organismos internacionales con mandatos más específicos, la flexibilidad del mandato de la OCDE, su metodología de trabajo y la afinidad entre su reducida membresía que permitía alcanzar más fácil y rápidamente posiciones consensuadas, así como la amplitud de los temas que cubría -que favorecía además su capacidad de abordarlos transversalmente- le permitieron a la organización elaborar -o contribuir a elaborar junto con otros organismos- una multiplicidad de instrumentos (estándares, principios, recomendaciones) en áreas en las cuales no existían hasta el momento acuerdos o herramientas globales³⁹. Con una narrativa que destacaba la cooperación y complementariedad, la OCDE centró sus esfuerzos en ofrecer “asistencia” (datos, análisis, evaluaciones, insumos conceptuales, recomendaciones) para que otros (países, organismos, foros) alcancen sus objetivos⁴⁰, logrando gradualmente alcanzar “nuevas fuerzas e influencia” (Julin, 2003).

En este escenario la OCDE fue consolidando su colaboración con foros como el G7 y G8 (con los cuales colaboraba desde mediados de los '70), proveyéndoles asesoría, información especializada y análisis técnicos, a la vez que funcionaba como Secretaría de hecho y memoria histórica de sus reuniones (Rewizorski, 2016). Esta colaboración tuvo un impacto positivo sobre la relevancia de la organización en la arquitectura de gobernanza global, aumentándola considerablemente ante la expansión cualitativa y cuantitativa de la “dependencia” en la OCDE de foros internacionales como el G7 y posteriormente el G20 (Woodward, 2004). Esta creciente “dependencia” se manifiesta, por ejemplo, en el considerable aumento

³⁹ Se puede mencionar en este sentido el Programa para la Evaluación Internacional de Estudiantes (PISA, 1997), los Principios de Gobernanza Corporativa, y la Convención contra el Soborno (ambos en 1999), y la revisión de las Guías sobre Empresas Multinacionales que llevó a la inclusión de cuestiones vinculadas a estándares laborales, el medioambiente, protección del consumidor y corrupción (2000), entre otros ejemplos.

⁴⁰ La expresión más ilustrativa de esta estrategia podría ubicarse en la recurrente frase utilizada por el Secretario General Ángel Gurría a partir de la adopción en Naciones Unidas de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible, en la cual manifestaba el interés de la OCDE “en ganar el Oscar a mejor actor de reparto”.

del número de referencias que aparecen en documentos del G7 y G8 -entre otras instituciones internacionales y regionales- a trabajos, informes y análisis elaborados por la OCDE, así como de solicitudes de estos foros a la organización de continuar o emprender trabajos nuevos, así como el creciente endoso y adopción de sus trabajos y resultados (situación que se repetirá con el G20).

Si bien la legitimidad y relevancia global de la organización continuaba enfrentando un cuestionamiento considerable, tanto por parte de las potencias emergentes como por sus propios miembros, de manera más o menos gradual y en un contexto global de auge de la ideología neoliberal, de la cual la OCDE era promotora, varios países no miembros (incluyendo Argentina) comenzaron a acercarse a la organización, principalmente a través de la adopción de sus instrumentos y estándares en áreas aún no reguladas por otros organismos.

5. Reforma de la OCDE (fines de los '90 a 2010)

La creciente relevancia de grupos de poder por fuera del grupo de los países centrales y el desafío que representaban a su hegemonía contribuyó a multiplicar los esfuerzos de la OCDE y sus miembros por incorporarlos como grupos aliados. Mediante concesiones (limitadas), la subordinación ideológica o incluso el transformismo de las élites dominantes de los países periféricos, se buscaba lograr el consentimiento de las potencias emergentes y su subordinación y aceptación del modo de producción y acumulación neoliberal, buscando que éste sea percibido como universal, persiguiendo el interés general (Arceo, 2011) y única alternativa posible (Anderson, 2017). Como fuera señalado, la pérdida de relevancia de los miembros de la OCDE en la economía global y el crecimiento de estas potencias emergentes se vio acompañado por la consolidación y creciente protagonismo de otros organismos e instituciones internacionales y regionales en la arquitectura de gobernanza global que sí los incluía en su membresía.

Todo ello contribuyó a que en 1995 los miembros de la organización coincidieran en la necesidad de llevar a cabo un proceso de reforma y transformación interna (“estructural”), mandato principal del Secretario General Donald Johnston (canadiense, 1996-2006). Estas reformas debían abordar no solo el enfoque a adoptar para la inclusión de posibles nuevos miembros, sino que se planteaba, además, la preocupación de los miembros respecto al impacto que las ampliaciones podrían tener en el funcionamiento de la organización, en particular la amenaza que la inclusión de países considerados “menos afines” (o, más difíciles de subordinar) podría significar para la gobernanza de la OCDE.

Sobre esta base, además de la adopción de nuevas prácticas organizacionales y administrativas⁴¹, las reformas emprendidas en este período para conservar y consolidar la relevancia global de los estándares y recomendaciones de la organización se dirigieron en dos sentidos interrelacionados:

-Hacia adentro: incluyendo además de esfuerzos por sistematizar el enfoque y proceso de ampliación de la organización, consideraciones sobre el impacto de ésta sobre la gobernanza interna, en particular sobre el consenso como mecanismo para la toma de decisiones y la posible necesidad de contar con mecanismos alternativos⁴²;

-Hacia afuera: en adición a la realización de posibles nuevas ampliaciones, se avanzó con los esfuerzos por actualizar y fortalecer la estrategia de Relaciones Globales, es decir de vinculación con actores globales relevantes que estuvieran por fuera de la organización, en particular países no miembros como las potencias económicas emergentes (China, Rusia, India y Brasil)⁴³. Como señalara la Embajadora de Canadá

⁴¹ Entre ellas la práctica de acordar, implementar y monitorear Programas de Trabajo y Presupuesto por cada órgano de la OCDE con una frecuencia regular, por lo general cada dos años.

⁴² Ver el Anexo I para un desarrollo de los procedimientos de toma de decisiones en la organización.

⁴³ También se realizaron reformas dirigidas a mejorar el relacionamiento con otros actores tales como organismos internacionales, organizaciones no gubernamentales y otras instituciones de la sociedad civil, académica y del sector privado.

ante la OCDE, Jocelyn Bourgon, esto implicaba tanto “persuadir a los miembros de que el relacionamiento con estos países era deseable” como motivar a esas nuevas potencias emergentes a relacionarse con la OCDE (2009).

En la misma línea, la Embajadora de Finlandia ante la OCDE, Jorma Julin, identificaba los que consideraba los dos principales (e interrelacionados) desafíos que enfrentaba la OCDE: la competencia con otras organizaciones intergubernamentales y la cuestionada legitimidad de la organización al no incluir a los “mayores jugadores de la economía global” en su mesa (Julin, 2003). Se consolida en este contexto el consenso de los miembros en torno al reconocimiento de que las economías de países no miembros *“pueden cumplir un papel importante en mejorar la calidad del trabajo de la organización, su influencia en la definición del orden económico internacional y por ende su capacidad de cumplir su mandato”* y que *“la creciente interdependencia global torna la prosperidad de los países Miembros como condicional no sólo del desarrollo de sus propias economías, sino del desarrollo económico global”* (OCDE, 2004).

Para el análisis de esta etapa entonces, el apartado se estructura en torno a tres ejes principales: las reformas internas de la organización; el nuevo proceso de ampliación comenzado en 2007 y otras medidas y herramientas de relacionamiento con países no miembros selectos⁴⁴; y la relación de la OCDE con el G20 y su impacto fundamental en el papel de la organización en la arquitectura de gobernanza global.

⁴⁴ El término “selectos” se refiere al número limitado de países con los que la OCDE y sus miembros consideran de interés relacionarse, que no necesariamente coincide con el universo potencial de países que podrían ser considerados afines.

5.1. Reformas internas: “preparando” a la OCDE para la ampliación

Como demuestran las palabras de una Embajadora ante la OCDE, para los propios miembros resultaba evidente que *“aunque la OCDE coopere con unos 70 países, tener solo 30 miembros ricos socava su legitimidad como instrumento global a los ojos de los no miembros y las ONGs. Incluso muchos políticos de los países OCDE han adoptado esta visión”* (Julin, 2003). Por ello, para reforzar la legitimidad y relevancia de la organización, la Embajadora finlandesa y los miembros en general llamaron a desarrollar una vinculación más estrecha con cuatro países en particular -China, Rusia, Brasil e India-, a fin de involucrar a *“los grandes jugadores de la economía mundial en una cooperación con la OCDE fortalecida y estructurada (y que pueda) eventualmente conducir a la membresía”* (Julin, 2003). Con este fin, la OCDE llevó a cabo varios esfuerzos por estructurar y sistematizar la estrategia de relacionamiento externo de la organización y, en particular, una potencial nueva ampliación, buscando sistematizar el proceso y así, se postulaba, trascender las posibles consideraciones de política exterior de sus principales miembros. Estos esfuerzos de sistematización de los eventuales procesos de ampliación (decididos únicamente por consenso) abarcaron tanto la identificación de los potenciales candidatos y el procedimiento a seguir para la concreción del ingreso, como el impacto de su inclusión sobre la organización, cuestión que, por diferentes motivos, resultaba de interés tanto de los países con mayor peso sistémico como de aquellas economías más pequeñas representadas en la mesa del Consejo. Resultaba evidente, ante el posible ingreso de nuevos miembros de relevancia y peso sistémico global, que ambos grupos verían socavado su poder de decisión dentro de la organización. Como se verá en el punto 5.1., la OCDE encontró una solución fundamental a la tensión entre la necesidad de involucrar en su trabajo a países relevantes, sin alterar su estructura de decisión y gobernanza.

Con relación a los posibles nuevos países para integrar la organización, luego de la caída de la URSS y con la creciente expansión del neoliberalismo, elementos otrora considerados diferenciales y aglutinantes de los países miembros de la OCDE (tales como la economía de mercado y la democracia) comenzaron a extenderse considerablemente a nivel global (si bien con algunas excepciones). Esto implicó no solo un aumento significativo del número de países que la organización podía llegar a considerar “afines”, según los criterios imperantes al momento de su creación, sino también un contexto de creciente interés en la OCDE por parte de países periféricos⁴⁵. En este contexto, atento el interés de la organización por mantener una membresía reducida⁴⁶, bajo el mandato del Secretario General Johnston se llevaron a cabo diversos estudios y trabajos de reflexión interna sobre la estrategia a adoptar para la inclusión de nuevos miembros y los criterios a considerar para su elección. Uno de los más significativos de estos trabajos es el que produjo el llamado “Informe Noboru” (2004), nombrado así por el Embajador japonés que coordinó y lideró el grupo de trabajo a cargo de su elaboración, y que ante la necesidad identificada por los miembros de incorporar nuevos países se propuso fijar los criterios para su selección. El Informe Noboru recoge y ordena los ejes del enfoque utilizado hasta entonces y es un primer paso en la sistematización del proceso de ampliación, dejando planteados los elementos constitutivos que serán posteriormente desarrollados de manera más estructurada⁴⁷.

⁴⁵ Tendencia que se vería reforzada y retroalimentada con la creciente relevancia de la OCDE en la arquitectura de gobernanza global.

⁴⁶ Si bien la OCDE reconoce la necesidad de ampliarse para incluir nuevos actores en su mesa, parte de la base de que no debe ser una organización universal, argumentando que el número reducido de miembros es fundamental para mantener su nivel de eficacia y eficiencia (OCDE, 2019).

⁴⁷ El Informe Noboru servirá de guía para las transformaciones en la estrategia de relacionamiento externo de la organización a partir de ese momento así como de otros informes y documentos posteriores, tales como la Resolución para el establecimiento de un mecanismo para identificar países para potencial adhesión y países para relacionamiento reforzado con la OCDE (C(2006)73/FINAL; C/M(2006)9) y el mecanismo creado en este sentido (C(2006)105/REV1); así como la Resolución del Consejo sobre la participación de países no miembros en el trabajo de los órganos subsidiarios de la organización (C(2004)132/FINAL). Si bien recién en 2007 se establecerá formalmente la “Hoja de Ruta”, el informe Noboru ya refiere a un proceso de evaluación del país candidato por parte de los Comités.

Respecto al mecanismo para la identificación de candidatos para ingresar a la organización, el informe concluye que su evaluación debe estar basada sobre dos criterios fundamentales, complementarios y no jerarquizados entre sí: afinidad y significatividad o relevancia. Si bien el informe reconoce que no existe consenso sobre la definición exacta de “afinidad”, entiende que ésta hace referencia a países que comparten “valores generales” con los países de la OCDE, identificando entre éstos especialmente la economía de mercado y democracia. Es decir, países que comparten determinado marco ideológico y, por ende, con el potencial de convertirse en aliados y cuyo consentimiento se espera poder obtener mediante concesiones (limitadas) y la subordinación ideológica⁴⁸.

Por su parte, el criterio identificado como “relevancia” o “significatividad” se refiere a países que tienen “a través de la interdependencia económica, un impacto significativo en el desempeño económico, social y medioambiental de los países OCDE, así como en el diseño del orden económico internacional” (Noboru, 2004, p. 17). Este grupo incluye, en principio, países con posible menor afinidad inicial pero que resulta de especial interés subordinar. De esta manera, la OCDE busca aumentar su legitimidad global “encuadrando” a grupos que pudieran desafiar la dominación global del grupo de países centrales con el cual se relaciona orgánicamente. El informe explicita dos criterios adicionales a tener en cuenta para la elección de potenciales nuevos miembros. Por un lado, el “beneficio mutuo”, es decir que el ingreso de un país beneficie tanto a ese país como a la organización. Se trata de un elemento fundamental que posteriormente tenderá a ser invisibilizado en la narrativa de la OCDE, la cual pasará a hacer énfasis únicamente en los beneficios que obtienen los países en acercarse a la organización mientras omite los beneficios que obtiene la OCDE. En cuarto lugar, se toman en cuenta las llamadas “consideraciones

⁴⁸ En el caso de países a los que no se considera posible o de interés subordinar ideológicamente, el grupo de Estados que detenta la hegemonía puede buscar su dominación mediante mecanismos coercitivos (bélicos, económicos) por fuera de la OCDE. Dichos casos poseen un efecto disciplinador sobre el resto y a su vez, sirven para aglutinar al grupo de los países centrales contra un “enemigo” común.

globales”, que refiere a cuestiones no circunscriptas al candidato particular sino a toda la membresía, dando como ejemplo el mantener cierta diversidad geográfica entre los miembros que le posibilite desarrollar políticas de relevancia y valor global en todas las regiones del mundo⁴⁹, a pesar de no tener una membresía universal. Adicionalmente, y a fin de “consolidar la afinidad” de un país candidato, el informe plantea el concepto de “acuis” de la OCDE, definido como el conjunto de instrumentos legales dentro del marco de la OCDE que deben ser adoptados por un país antes de que éste se una a la organización (Noboru, 2004)⁵⁰.

Otro resultado fundamental de los debates internos y esfuerzos de reformas emprendidos durante este período fue la adopción en 2007 de un “Procedimiento general para futuras accesiones”. El procedimiento establecido reconoce que “cada país debe ser considerado aisladamente según sus propios méritos y según un procedimiento adaptado a su caso particular” (OCDE, 2007a, punto 1), buscando evitar así el ingreso “por grupos”. Para ello, el Procedimiento incorpora la “Hoja de Ruta de Acceso”, un documento “específico y a medida de cada país candidato”, elaborado por el Secretario General a pedido del Consejo, para identificar las áreas de políticas en las cuales se evaluará “la disposición y capacidad del país candidato” para asumir las obligaciones de la membresía en las áreas identificadas. Según las áreas de políticas estipuladas en la Hoja de Ruta del país en proceso de acceso, se lleva a cabo un proceso de consultas a los Comités y órganos subsidiarios correspondientes, que toma en cuenta la posición del país candidato respecto a los instrumentos y estándares de la OCDE relevantes e incluye la realización de

⁴⁹ Aun así, cabe destacar que ningún país africano forma parte de la membresía de la organización.

⁵⁰ Según el informe Noboru, el aquis de la OCDE incluiría específicamente: 1) La aceptación de las obligaciones de la Convención de la OCDE y las reglas internas de la organización, incluyendo las Reglas y Regulaciones Financieras, de Personal, de Procedimiento, y cualquier decisión interna adoptada por el Consejo, así como las resoluciones del Tribunal Administrativo de la OCDE; 2) Todos los instrumentos sustantivos de la OCDE y la posición del país ante las Decisiones y Recomendaciones de la OCDE, si bien puede haber lugar para observaciones o reservas (sujeta a aceptación del Consejo); 3) La posición del país ante otros Acuerdos internacionales clave (por ejemplo que sea miembro de la OMC).

revisiones y evaluaciones de dicho país en las áreas de políticas identificadas. Durante este proceso (llamado “proceso de acceso”) se espera que el país candidato vaya adoptando y adhiriendo a los instrumentos, recomendaciones y estándares que los Comités y la organización identifiquen como relevantes para las áreas de políticas consideradas⁵¹.

En síntesis, entre los principales elementos identificados como parte del procedimiento general de los procesos de acceso cabe destacar:

-el consenso como mecanismo para la toma de la decisión tanto sobre el comienzo de un proceso de acceso como sobre la posible y eventual ampliación de la organización;

-la elaboración de una Hoja de Ruta de Acceso que identifique las áreas de políticas específicas en las cuales el país candidato tendrá que adoptar medidas y/o realizar reformas para estar en conformidad con los estándares exigidos por los Miembros de la OCDE;

-el trabajo que el país candidato deberá realizar en Comités y órganos identificados en la Hoja de Ruta para evaluar su “disposición y capacidad (...) para asumir las obligaciones de la membresía con relación a su tema” (punto 9).

Finalmente, cabe resaltar que este Procedimiento general también establece la posibilidad del Consejo de la OCDE⁵² de “complementar las cuestiones técnicas abordadas en la Hoja de Ruta con términos y condiciones de naturaleza más política”. Esto quiere decir que, aunque el país en proceso de acceso cumpla con todo lo estipulado en la Hoja de Ruta, los miembros pueden presentar exigencias adicionales para consentir al ingreso del país a la organización⁵³.

⁵¹ Para un desarrollo de los diversos elementos del Procedimiento General para futuras accesiones y la Hoja de Ruta de Acceso ver Anexo II.

⁵² El Consejo es el órgano supremo de la organización del cual derivan todos sus actos. Para un desarrollo de la función del Consejo de la OCDE ver Anexo I.

⁵³ A estas consideraciones políticas se pueden sumar exigencias “bilaterales” de países miembros, exigidas al país en proceso de acceso a cambio de no vetar su ingreso, atento es una decisión que debe ser tomada por unanimidad.

5.1.1. Impacto sobre la gobernanza

Los múltiples esfuerzos de la OCDE por estructurar y profundizar su relacionamiento externo de manera estratégica, así como la ampliación de la década anterior, pusieron en evidencia la estrecha vinculación entre la ampliación y la gobernanza de la organización, en particular entre el ingreso de nuevos miembros y el consenso como mecanismo de toma de decisiones por excelencia. En este sentido, en 2003 la Embajadora Julin ya reconocía que “la ampliación y la cooperación tienen implicancias para la tradición de consenso de la OCDE”, dando cuenta del debate que existía hacia adentro de la organización y que llevó a emprender un proceso de reflexión sobre el impacto que la incorporación de nuevos países podría tener sobre su gobernanza.

A fin de comprender el estrecho vínculo planteado entre la ampliación y la gobernanza, y en especial con la regla del consenso como mecanismo de toma de decisiones de la organización, conviene ir más allá del evidente impacto que una ampliación del número de actores (y la posible menor afinidad entre ellos) puede tener sobre el logro de una visión común o consenso. En este sentido, al igual que en la mayoría de los organismos internacionales, en la OCDE el consenso se logra no solo gracias a la “afinidad” de puntos de vista entre sus miembros, sino también gracias a los mecanismos de presión informales ejercidos entre ellos. Es decir que, de manera paralela y complementaria al consenso como mecanismo formal de toma de decisiones que se basa en que cada país tiene el mismo poder de voto, existen mecanismos informales que permiten alcanzar este “consenso”, los cuales influyen de manera decisiva en la toma de decisiones dentro de la organización y cuya eficacia podría verse amenazada por la inclusión de nuevas potencias en la mesa del Consejo.

En este sentido, si bien todos los miembros de la OCDE destacan el consenso como mecanismo *principal* para la toma de decisiones, en la práctica, la posición de determinados miembros (los principales países centrales) tiene un peso mayor que la de otros, tanto por su importancia relativa dentro de la organización (contribución al presupuesto) como por su mayor relevancia sistémica (y, por ende, por las relaciones bilaterales y posibles mecanismos de presión por fuera de la organización a los que pueden recurrir). Da cuenta de esto la Embajadora Bourgon, quien reconoce que *“en el Consejo el cimientamiento de una toma de decisiones basada en el consenso es atenuado por el reconocimiento informal de que los miembros más grandes y contribuyentes financieros más importantes, como EE.UU. y Japón, tienen una voz más fuerte”* (Bourgon, 2009, p. 14). Se evidencia así la asimetría y jerarquía que existe hacia adentro del grupo de los países centrales, en el cual las principales economías buscan generar el consentimiento de grupos aliados de menor peso sistémico evitando, en principio, la imposición o dominación mediante la coerción.

En línea con el concepto de hegemonía desarrollado por Gramsci, que excede la dominación/coerción y busca lograr, mediante la difusión y aceptación de la ideología hegemónica, el consentimiento de los grupos subordinados, y parafraseando a Cox (1993), para devenir hegemónico un Estado debe fundar y proteger un orden global que sea de concepción universal, un orden que la mayoría de los Estados encuentran compatible con sus intereses según la posición que ocupan en la jerarquía de poderes dentro del sistema global. Para el grupo de los países centrales se trata, en particular, no de contar con el consentimiento de la mayoría numérica de los países del mundo, sino de una mayoría de los países con peso sistémico. Por este motivo la OCDE enfrenta la tensión entre incorporar a las economías emergentes (y otros actores relevantes) al grupo de sus países miembros, pero haciéndolo de manera subordinada y sin afectar los intereses de la fracción dominante de dicho grupo al cual se vincula orgánicamente. Retomando a Cox, en la gobernanza de la OCDE existe también *“una estructura informal de influencia que refleja los distintos niveles del poder económico y político real que subyace a los procedimientos formales*

para la toma de decisiones” (1993, p. 63). Esta estructura podría verse significativamente alterada ante una ampliación de la membresía y la incorporación de otros países con considerable peso sistémico en el Consejo de la organización. Se torna evidente, de esta manera, la estrecha interrelación entre el proceso de ampliación y la gobernanza interna de la organización, y la interdependencia existente entre sus reformas internas y externas, así como los intereses que pueden verse afectados⁵⁴.

Sobre la base de los criterios identificados en el Informe Noboru y la preocupación por el impacto de una ampliación sobre el mecanismo de toma de decisiones como telón de fondo, en 2005 los miembros de la OCDE establecieron un grupo de trabajo para analizar las “implicancias de la futura ampliación sobre la gobernanza de la OCDE”. En palabras de la Embajadora Bourgon, el establecimiento de este grupo fue resultado de “la insistencia de EE.UU. en reformar la gobernanza antes de considerar la posibilidad de ampliar la Organización” (2009, p. 14). Cabe considerar las dos premisas de las que parte el documento que resume las discusiones de dicho grupo de trabajo (OCDE, 2006). Por un lado, el reconocimiento de que la ampliación es importante para “afirmar la naturaleza global de la organización y su relevancia en la arquitectura de las organizaciones internacionales” (OCDE, 2006a, p. 2). Por otro, que es necesario “*preparar a la organización para la ampliación*” (la cursiva es mía). Además, el documento resalta los aspectos que considera fundamentales del papel de la organización hacia el futuro: “asesorar a los países miembros con relación a sus políticas; compartir con los países no miembros las buenas políticas que surgen del trabajo interno; participar en la formulación de estándares y buenas prácticas a nivel internacional; y promover el crecimiento económico y el desarrollo” (OCDE, 2006a). Cabe destacar que el grupo de trabajo considera que para lograrlo la organización debe alcanzar un balance entre “dos tipos diferentes de objetivos”: el servicio a los países miembros y el relacionamiento con países no miembros,

⁵⁴ Esta relación es fundamental para comprender el *impasse* que enfrentó el proceso de ampliación de la OCDE en el período bajo análisis (2016-2019).

en particular las grandes economías emergentes. Se observa, nuevamente, la tensión que enfrenta la OCDE y sus miembros entre no perder relevancia/legitimidad incorporando a otros países, y no perder el control de la organización ni su poder de decisión, que garantizan la defensa de sus intereses.

Como resultado, y de manera complementaria al consenso como mecanismo principal⁵⁵, una primera respuesta entre los esfuerzos por “preparar a la organización para la ampliación” fue la consolidación del voto por mayoría calificada como mecanismo alternativo de toma de decisiones. Reservado para la toma de decisiones cuando no ha sido posible lograr el consenso y solo para los considerados “casos especiales”⁵⁶, existe un creciente interés por parte de la burocracia de la OCDE y algunos de sus principales miembros por consolidar su utilización. Entre los antecedentes, ya en 2003 la Embajadora Julin consideraba que era necesario que “cuestiones técnicas y administrativas, incluyendo la definición del programa de trabajo” sean decididas por el voto de la mayoría; y al año siguiente fue acordada la fórmula del voto por mayoría calificada (QMV por sus siglas en inglés), la cual establece que se tomarán decisiones si son apoyadas por un 60% de los países Miembros, a menos que sea opuesta por tres o más miembros que representen por lo menos el 25% de la contribución de la escala Parte I⁵⁷. Para comprender el impacto de esta fórmula y el poder de decisión de los diferentes miembros, cabe tomar como ejemplo las contribuciones realizadas por los distintos miembros en 2019: mientras que Estados Unidos aportó el 20,5% del Presupuesto Parte I, el país que le siguió como segundo mayor contribuyente fue Japón con apenas el 9,4%, mientras que 22 de los 36 miembros aportaron individualmente menos del 2% del

⁵⁵ El consenso como mecanismo de toma de decisiones y regla general en un Consejo de miembros iguales puede tomar la forma de unanimidad (el acuerdo de todos los Miembros al borrador de una propuesta) o acuerdo mutuo (ausencia de objeción por cualquier Miembro al borrador de una propuesta).

⁵⁶ Incluye principalmente temas considerados “no sustantivos”, entre ellos la creación, continuación o abolición de comités y programas y la revisión de sus mandatos; cuestiones vinculadas a la regulación del personal; pero también decisiones sobre el programa de trabajo y presupuesto de la organización y relacionadas a la asignación de recursos; así como decisiones respecto a la realización de reuniones ministeriales, sus temas y fechas (OCDE, 2006).

⁵⁷ Ver Anexo I para un desarrollo de los diferentes tipos de contribuciones y el financiamiento de la organización.

presupuesto de la organización. Se evidencian así las posibilidades reales de los distintos países de alcanzar el poder de veto ante una decisión. Por su parte, el conjunto de los países de la Unión Europea representaron el 41,8% del presupuesto, lo cual podría contribuir a comprender su interés por contar con más miembros de la UE en la OCDE. Cabría analizar, por ende, hasta qué punto la introducción de la fórmula del voto calificado podría ser leída como un reconocimiento formal de la estructura de poder informal subyacente, es decir de que no todos los países miembros de la OCDE tienen el mismo peso en la toma de decisiones.

En síntesis, en un contexto de creciente interés global por la organización, la OCDE avanzó con las reformas en su gobernanza y la (re)definición de su estrategia de relacionamiento externo, que incluyó el establecimiento de los criterios que los potenciales candidatos deben cumplir, así como el proceso que éstos deben atravesar para ser aceptados como miembros (la Hoja de Ruta). Cabe observar, finalmente, un claro desplazamiento del énfasis de la narrativa de la organización en torno a la ampliación. Originalmente puesto en la necesidad de la OCDE de contar con nuevos miembros para conservar y reforzar su legitimidad y fortalecer su relevancia global, pasa durante este período a estar centrado en el interés de los países no miembros en ingresar a la organización. En esta línea, a diferencia del anterior proceso de ampliación por el cual los seis países ingresaron sin tener que cumplir con un proceso formal previo de cumplimiento de condiciones (la Hoja de Ruta), cobra ahora especial importancia la “disposición y capacidad (de los países interesados en ingresar) para asumir las obligaciones de la membresía” con relación a las áreas de políticas identificadas como relevantes, así como sus avances en las reformas que se espera que el país candidato realice. De esta manera la Hoja de Ruta cumple un papel fundamental en la función de la OCDE como intelectual orgánico del conjunto de Estados que detentan la hegemonía a nivel global, dado que ayuda a alinear a los potenciales nuevos miembros (grupos afines) con los estándares y principios neoliberales que promueve la organización, contribuyendo a su subordinación

ideológica (y en algunos casos al transformismo de sus élites) en función de los intereses de sus principales miembros. En este sentido, “la adhesión y la hoja de ruta aseguran que los nuevos miembros adhieren a, y cumplen, con los estándares y guías de la OCDE” (Wouters y Van Kerckhoven, 2011, p. 24). Siguiendo a Cox (1993), se podría decir que aseguran la incorporación -por parte de grupos que (por lo menos inicialmente) no integran el bloque dominante- de las reglas y normas que facilitan la expansión y consolidación del orden mundial neoliberal al cual estas reglas son funcionales, reforzando la dominación de las fuerzas económicas y sociales con las que la OCDE se vincula orgánicamente y cuyos intereses representa.

5.2. Un “nuevo” proceso de ampliación: ¿distintos actores, mismo guión?

En 2007, en ocasión de la reunión a nivel ministerial del Consejo de la OCDE que estrena a Ángel Gurría (México) como Secretario General, con una nueva estructura de gobernanza⁵⁸ y sobre la base del Procedimiento general para adhesiones (OCDE, 2007a), se lanzan los procesos de adhesión de Chile, Estonia, Israel, Eslovenia⁵⁹ y Rusia⁶⁰ (OCDE, 2007b). Cabe destacar nuevamente, y aún en el contexto de los esfuerzos realizados por consensuar una estrategia estructurada de ampliación, el peso de cuestiones políticas similares a las consideradas para la ampliación realizada a fines de los '90 con relación a la definición de los países candidatos seleccionados. En una línea similar al resultado de la ampliación anterior, y que atravesará los procesos de ampliación hasta el período bajo análisis en este trabajo, los

⁵⁸ En adición a los elementos destacados en este apartado, para un desarrollo de la estructura de gobernanza de la OCDE adoptada en la reunión ministerial de 2006 y actualizada en 2014 y 2015 se sugiere ver el Anexo I.

⁵⁹ Los cuatro países tardaron tres años en completar su proceso de adhesión (o “recorrer su hoja de ruta”) e ingresaron a la organización como miembros en 2010 (ver cuadro 1). En algunos casos se habría permitido incluso que un país ingrese con el compromiso de que posteriormente cumpliría con algunos de los estándares incluidos en su Hoja de Ruta, sin exigirle su cumplimiento efectivo previo al ingreso.

⁶⁰ En marzo de 2014 el proceso de adhesión de Rusia a la OCDE fue “pospuesto por el momento” unilateralmente por decisión del Consejo (OCDE, 2014), en un contexto de creciente presión internacional sobre el país por su papel en el conflicto de Crimea.

países que se integran a la OCDE en 2010 responden a las prioridades de política exterior de los principales miembros de la organización, siendo los que ingresan dos aliados tradicionales de EE.UU. (Chile e Israel) y dos países miembros de la Unión Europea (Estonia y Eslovenia).

Cuadro 1: Evolución de la membresía de la OCDE

	Ratificación de la Convención	PAÍS	
1	1961	10/04	Canadá
2		30/05	Dinamarca
3		12/04	Estados Unidos
4		2/05	Reino Unido
5		5/06	Islandia
6		4/07	Noruega
7		2/08	Turquía
8		3/08	España
9		4/08	Portugal
10		7/08	Francia
11		17/08	Irlanda
12		13/09	Bélgica
13		27/09	Alemania
14		27/09	Grecia
15		28/09	Suecia
16		28/09	Suiza
17		29/09	Austria
18		13/11	Países Bajos
19		7/12	Luxemburgo
20	1962	29/03	Italia
21	1964	28/04	Japón
22	1969	28/01	Finlandia
23	1971	7/06	Australia
24	1973	29/05	Nueva Zelanda
25	1994	18/05	México
26	1995	21/12	República Checa
27	1996	7/05	Hungría
28		22/11	Polonia
29		12/12	Corea
30	2000	14/12	Eslovaquia
31	2010	7/05	Chile
32		21/07	Eslovenia
33		7/09	Israel
34		9/12	Estonia
35	2016	1/07	Letonia
36	2018	5/07	Lituania
37	2020	28/04	Colombia
38	2021	25/05	Costa Rica

Elaboración propia, fuente <https://www.oecd.org/about/document/list-oecd-member-countries.htm>

Como fuera analizado, nuevamente se observa que, ante su pérdida de relevancia sistémica, el grupo de países centrales buscó consolidar su dominación global integrando grupos afines aliados sobre los cuales reforzar su hegemonía mediante la dirección y el consentimiento. Ello implica tanto (lograr o profundizar) su subordinación ideológica, como otorgar ciertas (limitadas) concesiones o, en algunos casos, cooptar a las élites dominantes sin otorgar concesiones a sus representados. Sin embargo, en los casos en los cuales dichos mecanismos de dominación no son considerados factibles o no dan los resultados esperados⁶¹, los países y grupos alternos son considerados adversarios y su dominación es buscada mediante la coerción (que puede ser económica o bélica⁶²).

Dos elementos adicionales de la reunión ministerial de 2007 dan cuenta de los esfuerzos complementarios de la organización para llevar a cabo una estrategia de relaciones globales. Por un lado, la creación del llamado programa de “Relacionamiento Reforzado” cuyo objetivo era consolidar y fortalecer la cooperación de la organización con un grupo de países considerado “de interés prioritario”: Brasil, China, India, Indonesia y Sudáfrica (OCDE, 2007b). El programa establece que dicho relacionamiento debe ser llevado a cabo “con vistas a una posible membresía”, la cual sería finalmente decidida por el Consejo según “el nivel de disposición, preparación y capacidad de esos países de adoptar las prácticas, políticas y estándares de la OCDE” (OCDE, 2007b, punto I.i.). Este grupo de países continuará siendo el centro de la estrategia de relaciones globales de la organización hasta la actualidad, identificados primero como EE5⁶³ y más recientemente como “Socios Clave”.

⁶¹ Resultaría particularmente relevante en este sentido analizar los casos de Rusia y China.

⁶² Cabe señalar que muchos de los países miembros de la OCDE lo son también de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN).

⁶³ Siglas correspondientes al nombre del programa en inglés (“Enhanced Engagement”) y al número de países.

Por otro lado, en 2007 los Ministros de la OCDE también manifestaron el interés por expandir las relaciones con otros países y regiones consideradas de interés estratégico, entre las cuales se le dio prioridad al Sudeste Asiático "con vistas de identificar posibles países para futura membresía". La inclusión como región de interés prioritaria respondería tanto a "su creciente importancia en la economía mundial" (ese año sus países representaron el 9,7% del comercio global y casi el 3% del PBI mundial) como a la presencia creciente de potencias emergentes como China en dichos países⁶⁴.

Las reformas y decisiones analizadas tienen como base y antecedente las múltiples medidas que la organización fue adoptando desde fines de los '90, como parte de sus esfuerzos por fortalecer su relevancia global. Se suman también en este sentido la creación del Centro de Cooperación con No-Miembros (CCNM, 1998), que buscó centralizar los esfuerzos de vinculación con los países no-OCDE y generar una estrategia de relaciones globales unificada; y el establecimiento de iniciativas regionales, tales como Programas para África, Asia, Europa del Este y Europa Central, el Cáucaso, Asia Central, América Latina, Medio Oriente y el Norte de África, cuyos objetivos eran "establecer un vínculo con regiones del mundo prácticamente ajenas a la membresía de la organización, y difundir en ellas los conceptos y prácticas de la OCDE" (Woodward, 2009). Con el cambio de siglo también se generalizó la realización de Foros Globales como modalidad recurrente de la OCDE para reunir a expertos de países miembros y no miembros en torno a temáticas específicas (competencia, agricultura, educación, inversión internacional, desarrollo y asuntos fiscales, entre otras). Según la organización, estos foros globales fueron "creados para profundizar y extender las relaciones con un número amplio de economías no OCDE en áreas en las cuales la OCDE tiene una pericia particular y el diálogo global es importante" (OCDE, 2001)⁶⁵.

⁶⁴ Ese mismo año se confirma y consolida el grupo ASEAN Más Tres (creado en 1997) que reúne a los países de ASEAN con China, Japón y Corea del Sur y que también da cuenta del contexto de creciente interés global por los países de esta región.

⁶⁵ También en este sentido se encuentran los intentos de la organización por fortalecer la relación con la sociedad civil. Luego del papel fundamental que los grupos de la sociedad civil jugaron en 1998 en el fracaso de las

En la práctica constituyen una herramienta adicional de la organización para difundir su visión y diagnóstico sobre problemas globales, así como promover y generar aceptación y consenso de la comunidad global en torno a sus análisis, indicadores, soluciones y estándares, pudiendo alcanzar a un público (empresarios, sociedad civil, sector académico, legisladores, etc.) que generalmente no participa de ni tiene acceso a de sus reuniones de trabajo.

5.3. La OCDE y el G20

Paralelamente a estos esfuerzos en el sentido de la “preparación” de la organización y su ampliación, la OCDE continuó buscando fortalecer su relevancia mundial a través de la redefinición de su papel en la arquitectura de gobernanza global, en particular mediante una creciente cooperación con otros organismos y foros internacionales. Gradualmente esta cooperación se transformó en un elemento fundamental del papel de la organización en el escenario global, a través del cual logró forjarse una sólida reputación y reconocimiento internacional como fuente de análisis y datos confiables y fiables en una amplia variedad de temas (Woodward, 2004), logrando fortalecer su legitimidad y credibilidad global. Así, a lo largo de los años la OCDE fue consolidando su colaboración con otros organismos en calidad de “referente global en la recopilación de datos y buenas prácticas, análisis e identificación de tendencias, elaboración de estudios y recomendaciones” (Marcussen, 2004).

negociaciones de la OCDE por lograr un Acuerdo Multilateral sobre Inversiones (MAI), movilizándolo a la opinión pública doméstica (de los países miembros) en su contra, la OCDE puso en marcha diversos esfuerzos para desarrollar el vínculo con actores relevantes de la sociedad civil. Los Foros Globales también sirvieron en este sentido, reuniendo “a representantes de la sociedad civil, el sector privado, los gobiernos y organismos internacionales para compartir información, mejorar la comunicación y promover un clima de elaboración de políticas informado” (Woodward, 2009, p. 37). A su vez, fue aumentando la participación de diversos grupos civiles en las reuniones de distintos Comités y órganos de la OCDE (ver Anexo I). Cabe destacar que la oposición de la sociedad civil al MAI fue debido a que consideraban que implicaría el otorgamiento de aún más beneficios a los inversores a expensas del poder de los Estados de legislar, y la consecuente pérdida de su capacidad para combatir las crecientes desigualdades económicas, el creciente poder de los monopolios, así como el control sobre políticas vinculadas a derechos humanos y laborales, el medioambiente y de bienestar entre otras.

El paradigma por excelencia de este proceso de colaboración y el impacto que tuvo sobre el papel de la OCDE en la arquitectura de gobernanza global probablemente lo constituya la relación con el G20. El G20 es un foro informal de cooperación económica internacional que reúne a las veinte principales economías a nivel global⁶⁶ (doce de las cuales son países miembros de la OCDE), inicialmente a nivel de ministros de finanzas pero que, ante la crisis financiera global de 2008, fue elevado a nivel de líderes (Presidentes). En línea con la tendencia observada en la OCDE hacia la conformación de un marco normativo cada vez más amplio, desde su creación el G20 ha excedido ampliamente el tratamiento de cuestiones financieras y económicas, abarcando una agenda cada vez más amplia de temas y áreas de políticas que incluye, entre otros, cuestiones vinculadas a mercados laborales, medioambiente, desarrollo, equidad de género, infraestructura, educación y salud⁶⁷. Por su carácter de foro informal, el G20 se caracteriza por no poseer capacidades operativas, de implementación o de monitoreo, así como por la falta de una Secretaría. Estas “deficiencias” han sido y son parcialmente cubiertas mediante la colaboración y cooperación con distintos organismos internacionales, en particular la OCDE (Wouters y Van Kerckhoven, 2011). El inicio de esta colaboración podría ubicarse en 2003, cuando el G20 toma el trabajo de la OCDE en materia de lucha contra la evasión fiscal (temática en la cual es considerado pionero a nivel global). Desde entonces, el G20 le fue solicitando a la organización su asistencia específica en cada vez más áreas de políticas, hasta que en 2010 el último punto del Comunicado del G20 de Washington da la bienvenida a las contribuciones de diversas organizaciones internacionales en temas puntuales, a excepción de la OCDE y UNCTAD respecto a las cuales “espera contribuciones *donde sea apropiado*” (G20, 2010, la cursiva es mía); es decir sin restricción a áreas temáticas determinadas. En respuesta, a sus ya existentes contribuciones en temas

⁶⁶ Alemania, Arabia Saudita, Argentina, Australia, Brasil, Canadá, China, Corea del Sur, Estados Unidos, Francia, India, Indonesia, Italia, Japón, México, Rusia, Reino Unido, Sudáfrica y Turquía, y la Unión Europea (con España como invitado permanente).

⁶⁷ Ver Wouters y Van Kerckhoven (2011) y Rewizorski, Marek (2016) para un desarrollo de la relación entre el G20 y la OCDE desde sus orígenes.

fiscales, de comercio internacional y mercados laborales⁶⁸, la OCDE suma la elaboración de insumos sobre un número creciente de áreas de políticas, hasta abarcar prácticamente todos los temas abordados por dicho foro informal.

La creciente presencia de la OCDE en el G20 se vuelve evidente en la cantidad progresiva de referencias a la organización que se incluyen en los Comunicados del foro (de Líderes y Ministeriales), ya sea apoyando, reconociendo o endosando el trabajo realizado por la OCDE y solicitándole la realización de trabajo futuro. Si bien la generación de insumos para el G20 ha implicado una considerable carga de trabajo adicional para la OCDE y la consecuente asignación de recursos, Rewizorski (2016) describe la relación como una “alianza de conveniencia” entre ambos, basada en intercambios específicos. Mientras que la OCDE ofrece su pericia y asistencia técnica y administrativa, el compromiso y apoyo político del G20 a la agenda y trabajo de la organización ha permitido aumentar considerablemente su relevancia en la arquitectura de gobernanza global (Rewizorski, 2016; Wouters y Van Kerckhoven, 2011). De este modo, el apoyo del G20 al trabajo de la OCDE en un número creciente de áreas ha resultado en una adopción más global de éste. *“Mientras que antes la OCDE era incapaz de forzar sus estándares por fuera de su membrecía, el G20 proveyó atención y compromiso político de alto nivel a la agenda de la OCDE”* (Wouters y Van Kerckhoven, 2011, p.21), aumentando significativamente el número de signatarios y de adhesiones a los instrumentos de la organización⁶⁹.

⁶⁸ Cabe señalar que para los dos últimos temas sí existían organizaciones internacionales (con representación “universal”) con competencias específicas: la Organización Internacional del Trabajo y la Organización Mundial del Comercio.

⁶⁹ En el caso de los instrumentos conjuntos (G20/OCDE), si bien el G20 puede y suele realizar modificaciones a los insumos generados por la organización, al tomarlos como base poseen una considerable influencia sobre la dirección del debate, el enfoque a adoptar y, por ende, el resultado final.

A partir de las críticas a esta colaboración de algunos miembros de la OCDE que no lo son del G20, recogidas por Wouters y Van Kerckhoven (2011) y Rewizorski (2017), entre otros, se pone en evidencia las ventajas para la OCDE de la profundización de esta relación. Por su parte, las críticas apuntan principalmente a cuestionar la cantidad de recursos que la organización y la Secretaría destina para la elaboración de insumos para un foro del cual no forman parte. Sin embargo, si bien (por lo general) la decisión de que la OCDE realice una contribución al G20 emerge de los Comunicados de dicho foro (y no, por ende, de los miembros de la organización), la sustancia de estos insumos (que pueden adoptar distintas formas según el caso: notas conceptuales, informes, propuestas de estándares o principios, directrices, desarrollo de indicadores para la medición, etc.) sí es abordada en el marco de los Comités y órganos subsidiarios de la organización en los cuales participan todos los miembros de la OCDE (sean o no miembros del G20). Es decir que los borradores elaborados por la Secretaría son considerados y comentados en las distintas instancias de trabajo de la OCDE, a fin de que la versión final (a ser entregada al G20) refleje la posición acordada por sus miembros. En este sentido, el propio Secretario General, Ángel Gurría, ha declarado que *“la creciente colaboración también beneficia a los miembros de la OCDE que no son miembros del G20, dado que el creciente involucramiento de la OCDE en el G20 provee a los miembros de la OCDE que no son parte del foro con más influencia sobre y mejor información del G20”* (Gurría, 2009). A su vez, siguiendo a Wouters y Van Kerckhoven (2011), ello podría implicar que *“la influencia de países OCDE que no son G20 sobre el G20 podría debilitar la afirmación del G20 de que incluye solo países sistémicamente relevantes y podría conducir al resentimiento de otros países no miembros del G20”* (p.23). Sin embargo, en lugar de *“resentimiento”*, la relación y creciente influencia de la OCDE en el G20 ha logrado generar, en cambio, un renovado interés en la OCDE por parte de países que no son sus miembros (integren o no el G20) como posible vía para incidir o participar en la elaboración de los insumos que utilizará el foro de las veinte principales economías globales.

Es decir que cuando el G20 toma y respalda el trabajo de la OCDE frente a una audiencia global más amplia que excede la membresía de ambos grupos, *“los principios y el trabajo redactados por la OCDE, con su limitada y exclusiva membresía, están siendo impuestos sobre muchos países y partes interesadas que no formaron parte de su redacción”* (Wouters y Van Kerckhoven, 2011, p. 23). Así, siguiendo a estos autores, cabe destacar no solo que *“al contribuir ampliamente al G20, la OCDE ha logrado fortalecer y revivir su declinante papel en la arquitectura de gobernanza económica global”* (2011, p. 12) sino también que *“hasta cierto punto”* la OCDE ha podido influir a su vez en la agenda del G20. Se trata, por ende, de una manera adicional de alcanzar a países periféricos o grupos subalternos que no forman parte del grupo de países centrales, pero sobre los cuales se busca extender su hegemonía logrando su subordinación y consentimiento a los principios y estándares promovidos por la OCDE, y que sostienen el modo de producción y de acumulación neoliberal que sirve de base a su dominación. La importancia del G20 para la OCDE se observa además en los esfuerzos de la organización por vincularse con los países no OCDE que integran el Foro. En este sentido, antes de 2016 solo dos países del G20 de los ocho no miembros de la OCDE (Argentina y Arabia Saudita) no tenían algún tipo de *“relación estructurada”* con la OCDE (es decir que no estaban encuadrados en algunas de las herramientas de relaciones globales de la organización), cuestión que se buscará modificar a mediados de la década siguiente con el cambio de gobierno en el país sudamericano.

6. ¿Cambio de rumbo? Círculos concéntricos alrededor del Consejo: de 2010 a 2019

En línea con la estrategia de relaciones globales y los esfuerzos de los años anteriores por ampliar la organización, en 2010 se concretó el proceso de ampliación iniciado en la década anterior, con el ingreso como miembros de Chile, Eslovenia, Israel y Estonia, luego de que dichos países atravesaran sus respectivos procesos de acceso. Apenas tres años después, el Consejo invitó además a Colombia y

Letonia a iniciar sus propios procesos para ingresar y acordó que Costa Rica y Lituania comenzarían los suyos en 2015 (OCDE, 2013c), dando inicio así al más reciente (y hasta el momento último) proceso de ampliación de la OCDE⁷⁰. Esta ampliación presenta el mismo patrón que marcó los procesos de ampliación anteriores, con la invitación a dos pares de países cada uno compuesto por un país europeo y un aliado tradicional de Estados Unidos. Cabe resaltar, además, el protagonismo de la región latinoamericana en los últimos procesos de ampliación, probablemente favorecido por el Secretario General Ángel Gurría (México) así como por el interés geopolítico de Estados Unidos en mantener y reforzar su dominación sobre los países de la región.

En adición a los procesos de ampliación, la estrategia de relaciones globales de la OCDE fue desarrollando e incorporando un conjunto de herramientas adicionales mediante las cuales estrechar su vínculo con países (y actores) no miembros de la organización. A los componentes que ya formaban parte de esta estrategia (los Socios Clave, los programas regionales y los Foros Globales) se suma la creación de los Programas País. Estos Programas apuntan a llenar el vacío respecto al relacionamiento con países que no son considerados Socios Clave pero que han demostrado estar “dispuestos y (ser) capaces de cumplir múltiples estándares de la OCDE” (OCDE, 2013a). Los países elegibles para Programas País deben demostrar su disposición para “comprometerse en el largo plazo a un programa de reformas basado en los estándares fijados por la OCDE en instrumentos clave y sus mejores prácticas de políticas, así como la capacidad del país de implementar estos compromisos” (op. Cit.).

Los Programas País establecen un marco general que permite a la organización maximizar la relación con un país interesado en integrar un Comité o adherir a un instrumento de la OCDE particular pero que no

⁷⁰ Luego de completar sus respectivos procesos de adhesión, Letonia ingresó a la OCDE en 2016, Lituania en 2018, Colombia en 2020 y Costa Rica en 2021.

está entre los considerados prioritarios. Cabe resaltar tres aspectos adicionales respecto a los Programas País que dan cuenta de su utilidad en el sentido de ampliar el alcance de la OCDE sin aumentar el número de miembros plenos de la organización. Por un lado, el establecimiento de un Programa País no implica un compromiso de la OCDE o de sus miembros respecto a la posibilidad de una futura adhesión de ese país como miembro pleno. En segundo lugar, la selección de los países para estos Programas establece como criterio el “interés mutuo” de ambas partes, en particular “el interés de los Miembros de la OCDE en un programa de reformas efectivo y exitoso en el país en cuestión”. Finalmente, la OCDE busca que se trate de países con relevancia regional a fin de que puedan actuar como “pioneros” para reformas similares en otros países, especialmente de su región. Finalmente, a diferencia de la relación con los cinco países considerados Socios Clave (transversal y sin delimitación temática previa), los países con los que la OCDE firmó y estableció “Programas País” están basados en un acuerdo previo entre ambas partes sobre los objetivos y resultados que se busca lograr, los cuales además suelen estar limitados a determinadas áreas de políticas. Asimismo, mientras que el financiamiento del trabajo con los Socios Clave suele ser cubierto con el presupuesto regular de la OCDE (es decir que es financiado por los países miembros de la organización) por su “prioridad estratégica” (OCDE, 2013a), los Programas País implican financiamiento de parte del país firmante. Entre los Programas País de la OCDE firmados a mayo 2021 se encuentran los de Perú, Marruecos (2015 y renovado en 2019) y Tailandia (2018).

Ahora bien, a pesar de las múltiples herramientas desarrolladas como parte de su estrategia de Relaciones Globales, a inicios de la década la organización no había logrado aún avances significativos en un área considerada fundamental: el vínculo con los países de interés prioritario. Luego de tres años desde que fuera identificada la importancia de estrechar la relación con los cinco “Socios Clave” (originalmente “países de compromiso reforzado”), los resultados logrados en este sentido resultaban escasos. La participación de dichos países en el trabajo de la organización era principalmente en calidad de

observadores, sin que hubiera aumentado su “compromiso” con el trabajo de la OCDE (OCDE, 2010a y 2010c), es decir su adhesión a instrumentos legales, la realización de revisiones o una participación activa en los órganos e instancias de trabajo. Si bien en los últimos años había aumentado la inclusión de información sobre países no miembros en los informes y estudios de la OCDE, y los estudios sobre estos países habían pasado a ser parte de las actividades centrales de la organización, estos continuaban “adoptando un estilo ortodoxo condescendiente y el asesoramiento tenía un carácter ‘misionero’” (Clifton y Díaz-Fuentes, 2011, p. 135). En este contexto, la OCDE se embarcó nuevamente en un proceso de reflexión y reformas con el objetivo de aumentar el involucramiento de los países no miembros (en especial de los cinco considerados prioritarios) en el trabajo de la organización, sin que implicara integrarlos como miembros plenos.

6.1. “Más acá de la ampliación”: nuevas categorías de participación

Para aumentar el involucramiento de países no miembros de interés de la OCDE, y como complemento de las reformas adoptadas desde 2004, en 2010 se acordaron lineamientos para que los Comités profundicen el “compromiso reforzado” con dichos países (OCDE, 2010d). Los lineamientos reiteraban la prioridad de comprometer en particular a los cinco Socios Clave en el trabajo de la organización y llamaban a los Comités a buscar involucrar como “participantes plenos” a dichos países, así como a aumentar su inclusión en las revisiones de pares, en las reuniones de alto nivel y en las bases de datos. El documento también llamaba a cada Comité a promover la adhesión por parte de dichos países a los estándares de políticas, disciplinas e instrumentos correspondientes a su área de políticas.

Se trató de uno de los antecedentes de la que este trabajo considera una reforma clave de la organización, la cual implicó un giro fundamental en su estrategia de relaciones globales y en su relación con los países

no miembros. Se trata de la adopción de la “Resolución sobre alianzas en los órganos de la OCDE” (OCDE, 2015b, adoptada por primera vez en 2012, pero cuya versión vigente corresponde a la revisión realizada en 2015), mediante la cual la OCDE “flexibilizó” las reglas de participación de los países no miembros en sus órganos sustantivos⁷¹. Dicha Resolución identifica y establece tres categorías de participación con diferentes niveles de compromiso que pueden asumir los “Socios”, es decir los países que no son miembros de la OCDE pero que, por ser de interés de la organización y sus miembros, se busca que participen en alguno/s de sus órganos sustantivos o instancias de trabajo⁷². Las tres categorías de participación establecidas para los países socios de la OCDE son: **Invitado**, **Participante** y **Asociado** (en orden de menor a mayor compromiso). Se resumen en el cuadro 2 sus principales características, derechos y obligaciones.

Sin plantearlo en términos de ampliación de su membresía, las tres categorías permitían un mayor involucramiento (limitado y controlado por los países miembros) de los “países socios” en el trabajo de la organización. Se trató de una inclusión fragmentada por área de políticas, comités o incluso instrumentos (es decir que un país puede ser Asociado de un instrumento legal dentro de un Comité, pero no de los demás temas de su agenda) que, si bien no los incluía como miembros plenos, presentaba una estructura y condiciones claras que se esperaba promoverían su participación. La Resolución apuntaba a que “esa participación aumente la influencia del trabajo de la organización y su papel en la definición de la agenda internacional”, a la vez que aumentaba “la relevancia y aceptación global de los estándares de políticas y mejores prácticas de la OCDE a través de la participación de países no miembros en su desarrollo e implementación” (OCDE, 2015b). A partir de la Resolución, los Comités (en la mayoría de los casos con previa aprobación del Consejo) quedaban habilitados a invitar a un país socio en una de las tres categorías

⁷¹ Ver Anexo I para un desarrollo sobre la diferencia entre los Comités sustantivos y “permanentes” (“standing”) de la OCDE (éstos últimos de exclusiva participación de los miembros de la organización).

⁷² Dentro de la categoría general de “socios” continúan ocupando un lugar prioritario los cinco Socios Clave.

establecidas, cada una con diferentes requisitos, obligaciones y derechos según el nivel de compromiso que implicaban. A su vez, mantienen una relación transitiva entre sí, es decir que se espera que un país vaya pasando de Invitado, a Participante y luego a Asociado, a medida que aumenta su involucramiento y va incorporando los estándares de la OCDE para el área de políticas en cuestión.

Mediante la creación de estas categorías de participación para los “países socios”, la OCDE realizaba ciertas concesiones a los grupos afines que se buscaba integrar en el bloque, otorgándoles derechos (ver cuadro 2) y cierto margen (si bien reducido) de influencia en el trabajo. Este involucramiento apuntaba a reforzar la legitimidad de la OCDE y, por ende, consolidar su contribución al mantenimiento de un sistema de producción y acumulación funcional al conjunto de Estados que detentan la hegemonía global. En este marco se logró generar la idea o percepción de que un país socio con estatus de Asociado podía participar “casi en pie de igualdad” con un Miembro de la OCDE en un Comité o Grupo de Trabajo determinado (o incluso en un tema específico dentro de un Comité). Cabría analizar en profundidad el alcance real de esta “igualdad” entre Miembros (OCDE) y Asociados en el trabajo de un Comité particular, incluyendo, por ejemplo, hasta qué punto la Secretaría toma en cuenta los comentarios de unos y otros por igual al momento de revisar un documento o sostener un enfoque de trabajo. Pero, más allá de este análisis por Comité, existen diversos elementos concretos (que la narrativa de la organización invisibiliza) que llevan a descartar cualquier posibilidad de equidad entre países Miembros y Asociados en el trabajo de la OCDE, e incluso con relación al trabajo de un Comité particular.

Cuadro 2: Características de las posibles categorías de participación para países no miembros de la OCDE.

	Cuota*	Invitado por	Alcance de la invitación	Requerimientos al país	Derechos y obligaciones
INVITADO	No paga	Decisión del órgano que invita.	La invitación es por reunión individual y puede estar incluso limitada a determinados ítems de la agenda. El Invitado no participa de discusiones confidenciales o vinculadas a la adhesión de un país a la OCDE o a la adhesión a un instrumento legal al cual el Invitado no ha adherido por sí mismo.	Deben asistir a la reunión a la que fueron invitados y contribuir al debate.	No participa de la toma de decisiones y no está sujeto a las conclusiones, propuestas o decisiones del órgano. El derecho a intervenir es otorgado por el Presidente de ese órgano.
PARTICIPANTE	Paga (10600 EUROS por Comité; 3600 EUROS por órgano subsidiario)	Requiere autorización del Consejo, excepto para los Socios Clave, los cuales pueden ser aceptados en esta categoría sin pasar por dicho órgano.	La invitación es para todas las reuniones de ese órgano durante un período abierto, sujeto a una revisión de la decisión cada dos años. El país participa de las discusiones de ese órgano, excepto las confidenciales o vinculadas a la adhesión de un país a la OCDE o a la adhesión a un instrumento legal al cual el país Participante no ha adherido por sí mismo.	Deben contribuir a la realización del mandato de ese órgano mediante una participación activa en las reuniones y el trabajo, lo cual incluye dar acceso a la información que el órgano solicite.	Puede proponer temas para la agenda de trabajo e intervenir durante la reunión. No participa de la toma de decisiones y no está sujeto a las conclusiones, propuestas o decisiones del órgano (a menos que manifieste expresamente su acuerdo).
ASOCIADO	Paga (Entre 20000 y 50000 EUROS)	En todos los casos la aceptación de un país en esta categoría requiere la autorización del Consejo.	La invitación es para todas las reuniones del órgano por un período abierto. El país Asociado puede participar en todo el trabajo de ese órgano, incluyendo formar parte del Bureau ⁷³ . No participa de discusiones sobre la adhesión de un país a la OCDE o la adhesión a un instrumento legal al cual el país Asociado no ha adherido por sí mismo.	En adición a requerimientos categoría anterior, deben demostrar compromiso con los objetivos y prácticas del órgano (incluyendo adhesión a instrumentos legales indicados como relevantes) y proveer la información estadística solicitada por éste.	Participa en la toma de decisiones y está sujeto a las conclusiones, propuestas y decisiones del órgano (a menos que se manifieste en sentido contrario). En la narrativa de la organización son considerados como equivalente a "Miembros" de ese órgano en particular.

Fuente: Elaboración propia en base a OCDE, 2015b.

*Los montos indicados corresponden al año de la Resolución (2015) y son actualizados regularmente con cada revisión del presupuesto.

⁷³ Todos los Comités, Grupos de Trabajo y demás órganos subsidiarios poseen un Comité Directivo o Bureau electo entre los países Miembros y Asociados, generalmente integrado por entre seis y doce personas, los cuales acompañan y colaboran con el Presidente del órgano.

Cabe mencionar en primer lugar, como diferencia fundamental entre países miembros y Asociados, la exclusión de los segundos del órgano de decisión supremo de la OCDE: el Consejo. Si bien en el trabajo regular del Comité un país Asociado, en teoría, podría influir en el trabajo elaborado por la Secretaría y en las decisiones adoptadas “en pie de igualdad” con un país Miembro, la decisión final sobre la mayoría de las cuestiones relevantes de los Comités (desde la adopción de un instrumento legal como tal, hasta la realización de una reunión de alto nivel, la aprobación del programa de trabajo y presupuesto o la invitación a otros países, entre otras) deben ser aprobadas por el Consejo. Es decir, por un órgano del cual el país socio Asociado no participa y al cual no puede acceder. El Consejo, máximo órgano directivo, no solo tiene poder de veto, sino que debe aprobar (prácticamente) todo el trabajo presentado por un Comité y demás órganos de trabajo⁷⁴. Es cierto que en la práctica la organización evita llegar a la instancia del Consejo para frenar o modificar un trabajo elevado por un Comité (ya sea un informe, un instrumento, una propuesta, etc.), pero la posibilidad latente de que no sea aprobado ya ejerce un efecto disciplinador sobre lo que un Comité eleva para su consideración en primer lugar.

Existen algunos elementos adicionales que contradicen la percepción de “igualdad” que la categoría de Asociado busca generar y que cabe considerar. Por un lado, solo nacionales de los países miembros de la OCDE pueden formar parte de la burocracia (llamada “Secretaría”) de la OCDE, es decir que, en principio, los países que no son miembros no pueden “contribuir” con funcionarios propios a sus filas. Esto es particularmente relevante atento la Secretaría es la encargada de generar los insumos que servirán de

⁷⁴ Si bien ante la constante ampliación de la agenda de trabajo, el Consejo ha establecido un mecanismo por el cual delega determinadas decisiones en sus Comités permanentes (ver Anexo I para un desarrollo), en los cuales tampoco pueden participar países que no son miembros de la OCDE. El papel fundamental del Consejo en cuestiones clave como la adopción de instrumentos legales y la tendencia a invisibilizarlo se observa incluso en el nombre de los instrumentos legales de la OCDE, cuyo título completo y oficial es Decisión *del Consejo*, Recomendación *del Consejo*, etc., pero que son comúnmente conocidos como Decisión o Recomendación de la OCDE.

base para las conclusiones, recomendaciones y decisiones posteriores. Es decir que, aun con la categoría de Asociado, los países no miembros de la OCDE quedan excluidos no solo de la instancia de decisión final (el Consejo), sino también del proceso inicial sobre el cual se basará todo el trabajo posterior: la recolección de datos, la elaboración de indicadores, las propuestas de análisis e interpretación, la confección de borradores, etc. Los países que no son miembros de la OCDE pueden manifestar su posición y perspectiva sobre un tema a partir de los insumos presentados por la Secretaría en el ámbito del Comité, los cuales suelen atravesar varios ciclos de revisiones que incorporan modificaciones, pero difícilmente modifiquen el enfoque fundamental del documento bajo consideración.

Por otro lado, si bien los países socios con estatus de Asociado sí pueden integrar el “Bureau” (o Consejo Directivo) del Comité u órgano de trabajo (sujeto a que sean electos por los demás miembros), no pueden en cambio presidir dichas instancias de trabajo, es decir ocupar el cargo de Presidente (“Chair”)⁷⁵. De esta manera, los países no miembros no solo permanecen sujetos a que las decisiones del Comité sean aprobadas en una instancia que los excluye, sino que tampoco pueden asumir la posición de máxima autoridad dentro del propio órgano al que sí “pertenecen”, la cual, según el caso, puede llegar a gozar de considerable discrecionalidad e influencia.

Adicionalmente, a diferencia de los países Miembros de la OCDE para los cuales no está previsto un mecanismo de suspensión o exclusión, la organización puede decidir -sin una justificación previamente acordada- “rescindir el estatus de participación de un Socio” con un preaviso de 12 meses (OCDE, 2017).

⁷⁵ En el caso de los órganos de la OCDE considerados autónomos, como el Centro de Desarrollo, la Agencia de Energía Nuclear, el Foro Internacional de Transporte, e instancias como el Grupo de Trabajo contra el Soborno Transnacional, entre otros, las tres categorías expuestas no se aplican y países que no son miembros de la OCDE pueden adquirir estatus de Miembros con, en principio, los mismos derechos que los miembros OCDE. Aún así, en la práctica, atento la vinculación del/la Presidente con el Consejo de la OCDE (al cual deben informar regularmente), en por lo menos los últimos 10 años ninguno de dichos órganos ha sido presidido por un país no miembro de la organización. Ver Anexo III para un mayor desarrollo.

En el caso de que el Socio falle reiteradamente en cumplir con sus obligaciones, incluyendo el pago de su cuota, puede ser suspendido por el propio Comité sin necesidad siquiera de esperar la aprobación del Consejo. Es decir que, a diferencia de los países Miembros, la participación de un Asociado está atravesada por la posibilidad (o amenaza latente) de su suspensión.

Ahora bien, la creación de estas categorías implica algunas ventajas fundamentales para la OCDE y sus miembros, que se estima exceden incluso los posibles beneficios de futuras ampliaciones al eliminar las desventajas que la incorporación de nuevos países presentaba, especialmente con relación al impacto sobre la gobernanza. En este sentido, las nuevas categorías de participación, y la de Asociado en particular, logran involucrar y comprometer en el trabajo de la organización a países que no son sus miembros, logrando incluso que contribuyan al financiamiento y que adopten sus instrumentos, pero sin integrarlos en el órgano de decisiones supremo de la organización. De modo complementario con los esfuerzos por modificar la gobernanza de la organización (y el mecanismo de toma de decisiones) para lidiar con la incorporación de nuevos miembros, la OCDE logra que su Consejo permanezca cerrado, con un número limitado de países sentados a su mesa y sin que se vean alterados sus mecanismos informales de toma de decisiones. A su vez, el trabajo de la organización continúa ampliando y extendiendo su alcance hacia países no miembros que contribuyen a consolidar su relevancia global.

Se considera entonces que estas categorías contribuyen de manera fundamental a la difusión y aceptación del trabajo de la OCDE en países no miembros en tanto alimentan la percepción de que éstos participan de su elaboración *en igualdad de condiciones y con las mismas posibilidades* que los países miembros de la organización. El trabajo de la OCDE ya no se presenta como una imposición externa de los países centrales, sino que los grupos dominantes de los propios países periféricos sobre los cuales se pretende extender las recomendaciones elaboradas han “participado y contribuido” en su elaboración (o pueden

aducir haberlo hecho). Sea o no esta creencia compartida por los países socios, no solo refuerza la legitimidad global de la OCDE, sino que les permite a los países periféricos sostener la creencia en su autodeterminación dentro del orden social en el que se insertan, parte fundamental del consentimiento de los grupos gobernados en el capitalismo neoliberal (Anderson, 2017).

Por otro lado, y de manera complementaria, las referencias de la OCDE al “trabajo basado en evidencia” y a la utilización de metodologías de investigación contribuyen a que su trabajo sea percibido como “neutral y científico”, reforzando su legitimidad y aceptación global. Cabe destacar, sin embargo, que su elaboración (es decir el proceso mediante el cual se elaboran las recomendaciones, principios, estándares, indicadores, etc.) se basa en el trabajo de los expertos y analistas que integran la Secretaría y que, en gran parte, provienen de las burocracias estatales de los países miembros. Sobre esa base, el resultado final no es el producto de una supuesta posible investigación “científica neutral”, sino que resulta de negociaciones entre representantes oficiales de los países que integran la instancia de trabajo respectiva y que por ende están atravesadas por la asimetría entre las partes que surge de su diferente categoría de participación (miembros, asociados o participantes), así como de su distinto peso y relevancia sistémica. Es decir que los instrumentos legales de la OCDE, y por ende sus recomendaciones y aquellas que la organización presenta como “mejores prácticas”, son el producto de una negociación política basada en datos recopilados según una metodología e indicadores que se inscriben en un enfoque e ideología específica. Resultan por ende de un acuerdo entre países, atravesado y condicionado por elementos y consideraciones políticas que responden a los intereses de sus Estados⁷⁶.

⁷⁶ Se sugiere ver Anexo I para un desarrollo de la manera en la cual se lleva a cabo el trabajo en un Comité y el proceso mediante el cual se toman y adoptan las decisiones en la organización.

Al respecto cabe resaltar que los Estados (de países miembros y no miembros) que participan de la OCDE frecuentemente utilizan la legitimidad y credibilidad de la que goza la organización (basada en gran parte en el supuesto carácter apolítico de sus trabajos) para promover políticas polémicas o rechazadas a nivel doméstico. Se suma a la sistemática omisión del marco conceptual e invisibilización de la ideología en la cual se inserta el trabajo de la organización, amparada detrás de una narrativa de “neutralidad científica”, la “inclusión” de países no miembros en sus instancias de trabajo a fin de reforzar su carácter universal y por ende su legitimidad.

6.2. Los “miembros potenciales”

Las múltiples herramientas y esfuerzos de relacionamiento externo implementados por la organización, y en particular por la Secretaría bajo el liderazgo de Ángel Gurría, fueron el contexto en el cual, en 2017, seis países -Argentina, Brasil, Bulgaria, Croacia, Perú y Rumania- aguardaban una respuesta del Consejo de la OCDE a sus expresiones de interés por convertirse en miembros (llamadas “candidaturas”). Si bien no estaba claro que los Miembros de la OCDE tuvieran previsto comenzar un nuevo proceso de ampliación⁷⁷, a fin de “facilitar la consideración” de las candidaturas presentadas por los que serían luego llamados “miembros potenciales”⁷⁸ se llevó a cabo una de las más recientes reformas vinculadas a la estrategia de relaciones globales de la OCDE. Se trató de la adopción del “Marco para la consideración de miembros potenciales” (de ahora en más “el Marco”), fruto del Grupo de Trabajo sobre el Tamaño futuro y membresía de la organización y pensado para complementar las anteriores reformas emprendidas en esta área.

⁷⁷ Argentina incluso consultó sobre si existía este interés en la carta presentada por sus Ministros en 2016.

⁷⁸ Los “miembros potenciales” son definidos como “un país no miembro de la OCDE, que ha señalado de manera oficial su interés y compromiso para devenir miembro de la OCDE o un país identificado por el Consejo como una prioridad para la Membresía para la relevancia y el impacto de la Organización” (OCDE, 2017, p. 2) y con el cual el Consejo tiene la prerrogativa exclusiva de decidir si abre las discusiones para su posible acceso.

Según el propio Marco, su elaboración tenía como objetivo proveer una “referencia objetiva” a los miembros de la OCDE para considerar individualmente las candidaturas de los Miembros potenciales. Además de tomar en cuenta los llamados “Criterios Noboru” (surgidos del informe de 2004), el Marco apuntaba a proveer a los Miembros de la OCDE con “parámetros objetivos para evaluar a cada Miembro potencial en base a sus propios méritos y de manera individual”, a fin de decidir si abrir o no el proceso de acceso de dicho país. En este sentido, además de información sobre los indicadores económicos y relaciones con la OCDE del país (participación en Comités y órganos subsidiarios, adhesión a instrumentos y participación en herramientas de relaciones globales como Programas País o Regionales), el marco debe incluir una descripción del “Estado de Preparación” del Miembro potencial en tres áreas específicas: economía y gobernanza pública; habilidad, capacidad y compromiso; y alcance e impacto. El “estado de preparación” de un país en cada una de estas áreas es determinado tomando en cuenta su compromiso con determinados instrumentos de la OCDE⁷⁹ y las revisiones que debe realizar o realizó, entre otros requisitos. El Marco también toma en cuenta la posición del Miembro potencial con relación a los “valores fundamentales” de la organización para, por ende, poder determinar: su grado de “afinidad”; el compromiso político del Miembro potencial con la membresía y obligaciones de la OCDE (cuyo nivel, naturaleza y alcance son ponderados según las expresiones y demostraciones de las más altas autoridades del gobierno del potencial miembro); y, el compromiso del país de utilizar el proceso de acceso para motorizar una agenda general de reformas domésticas (OCDE, 2017).

Se consolida de esta manera la narrativa que plantea la ampliación de la OCDE como respuesta al interés de los países no miembros en ingresar, y no ya como una necesidad de los Miembros y de la organización

⁷⁹ Según el Marco el compromiso de un país hacia un instrumento de la OCDE “se demuestra mediante la adhesión a ese instrumento, mediante avances realizados hacia la adhesión, o por cómo las políticas, leyes, regulaciones y prácticas están alineadas con las medidas y prácticas requeridas por ese instrumento” (OCDE, 2017, p. 5).

para mantener su relevancia global. En contraste con las palabras analizadas de los Embajadores Julin (2003), Noboru (2004) y Bourgon (2009), en 2017 el Marco expresa:

“El interés en la OCDE de países no miembros permanece fuerte a medida que buscan oportunidades para establecer relaciones más estrechas con la Organización para beneficiarse de su pericia y consejos de políticas. Simultáneamente, el creciente liderazgo de la OCDE en cuestiones de política global ha generado interés de parte de un número de países de perseguir la Membrecía, seis de los cuales han presentado por escrito una solicitud de adhesión durante el último año” (OCDE, 2017, p. 3).

El documento da cuenta del fortalecimiento, reconocimiento y legitimidad que la OCDE ha logrado en la definición y elaboración global de políticas, en particular en la última década. En gran medida gracias a las diversas herramientas que conforman la estrategia de relaciones globales de la organización, ésta ha logrado un aumento considerable de la participación y compromiso de países no miembros en su trabajo. Su creciente relevancia en la arquitectura de gobernanza global ha reforzado la idea de que “la Organización no necesita ser universal para ser efectiva (y que) no es el tamaño sino ante todo la calidad de su trabajo y *la implementación internacional de sus instrumentos legales, estándares, normas y políticas lo que ha determinado su impacto y efectividad*” (OCDE, 2017, p. 3, la cursiva es mía). La habilidad de la organización y de sus Miembros de influenciar las políticas de una variedad de “Socios”, promoviendo su adhesión a sus estándares e instrumentos, así como la aplicación e implementación de sus políticas y recomendaciones a nivel global, le permitió ampliar el alcance de su trabajo mucho más allá de su membrecía. De esta manera, el grupo de países centrales dominante, a través de la OCDE, extienden su dominación sobre grupos aliados, sin apuntar “a convertirse en una organización universal en términos de su tamaño, sino a asegurar que sus estándares y políticas sean aplicados a escala global” (OCDE, 2017, p. 4). Es decir que no buscan establecer una organización que represente ni incluya los intereses de todas las partes, sino realizar las mínimas concesiones necesarias y lograr la subordinación

ideológica que sirvan de base al consentimiento de los grupos gobernados, en este caso los países periféricos que aceptan y adoptan el marco normativo promovido por la organización. Se evidencia aquí la función de la OCDE como intelectual orgánico que responde al conjunto de Estados que detenta la hegemonía mundial, que como tal debe asumir una forma aparentemente universal que brinde algún tipo de satisfacción a los grupos subordinados, pero “sin socavar el liderazgo o los intereses vitales de la clase hegemónica” con la que se vincula (Cox, 1993, p. 58).

Cabe finalizar este apartado analizando el informe sobre las relaciones globales que el Secretario General Ángel Gurría presentó al Consejo a nivel Ministerial en 2019, titulado “Haciendo que los estándares y políticas de la OCDE cuenten a escala global”. Allí, se destaca la importancia de las relaciones globales - que incluyen la cooperación con países socios y el apoyo a foros internacionales como el G20 y otras organizaciones- como “herramienta esencial para promover y difundir los valores de la OCDE, y aumentar la relevancia y aceptación de sus estándares y mejores prácticas a nivel global” (OCDE, 2019, p. 3). Destaca, en particular, los instrumentos que han sido desarrollados para “promover la participación de países socios en su trabajo y mayor difusión de sus estándares” (tales como la identificación de Socios Clave, los Programas País y Regionales, etc.). La cooperación con otros foros regionales y globales, entre ellos el G20, es resaltado como medio fundamental para la promoción de los estándares OCDE en espacios con diferente membrecía. En este sentido, el documento nuevamente reconoce que si bien la OCDE no busca ser una organización universal en términos de su tamaño, “el objetivo estratégico de sus Relaciones Globales es asegurar **que sus estándares y políticas son aplicados e implementados globalmente** y por ende más allá de su membrecía” (op. Cit., p. 3, negrita en el original).

En vista del análisis que se realizará en el siguiente capítulo sobre el acercamiento entre la Argentina y la OCDE, cabe destacar que el documento reconoce la importancia que la OCDE y sus países miembros le

confieren a “la activa participación de los (países) socios en los órganos, proyectos y programas de la OCDE, y su adhesión a los instrumentos legales de la OCDE” en tanto constituyen “maneras importantes de promover y diseminar los estándares y recomendaciones de políticas de la OCDE” (OCDE, 2019, p. 3). En este sentido, *“la participación activa de los socios en los órganos, proyectos y programas de la OCDE”* que se logra a través de las tres categorías de participación creadas a tal fin, surge como *“una herramienta esencial para la promoción de reformas de políticas de acuerdo con los estándares de la OCDE”* (op. Cit., p. 7).

En su informe, y luego de más de siete años desde la creación de las tres categorías de participación para “países socios”, el Secretario General reconocía que si bien la participación “está abierta a la mayoría de los países del mundo, la mayoría de los Participantes y Asociados en los órganos de la OCDE han sido elegidos entre un **número relativamente pequeño de economías socias cuyo compromiso responde a un fuerte interés mutuo**” (OCDE, 2019, p.3). Es decir que incluso los países participando regularmente como Invitados, Participantes o Asociados conforman un grupo limitado de interés de la OCDE, un grupo de “socios estratégicamente importantes donde la organización ve un interés mutuo fuerte en su compromiso” (op.cit., p. 8)⁸⁰. Este grupo incluye a los países de G20 no miembros de la OCDE (entre ellos Argentina) cuya participación y acercamiento es fuertemente promovido por la OCDE, si bien ha dado resultados dispares según el caso (ver Cuadro 3). Se trata de un elemento fundamental al momento de analizar el vínculo con la Argentina y reconocer que se trató de un acercamiento mutuo, que excedió el interés del país en la organización.

⁸⁰ A diferencia de los múltiples beneficios identificados para los países que se acercan a la organización, en las escasas ocasiones en las cuales se reconocen los beneficios que también obtiene la organización éstos no se especifican ni desarrollan, contribuyendo así a diluir su relevancia.

Cuadro 3: Involucramiento de países G20 (no OCDE) en órganos, proyectos e instrumentos legales de la OCDE a 2019.

	Participación en órganos y proyectos			Adhesión a instrumentos legales		
	Como Asociado	Como Participante	Total	Confirmada	Solicitada	Total
Argentina	11	13	24	45	10	55
Brasil	12	16	28	74	64	138
China	7	5	12	9	0	9
India	7	6	13	13	0	13
Indonesia	5	3	8	13	0	13
Rusia	8	22	30	26	0	26
Arabia Saudita	3	3	6	6	0	6
Sudáfrica	7	15	22	23	1	24

Fuente: Adaptación propia de OCDE, 2019 (p. 9).

Como se observa en el cuadro, a partir de las reformas implementadas y del papel fundamental de la colaboración con el G20 la OCDE finalmente logró aumentar considerablemente el involucramiento y compromisos de las principales economías del mundo en su trabajo. En línea con el análisis realizado, en base a los resultados logrados en 2019 la organización reconoció que “el involucramiento con el G20, ya exitoso, es un vehículo fundamental (... y) ha sido un conducto esencial para el trabajo de la OCDE con sus miembros e importantes economías socias” (OCDE, 2019, p. 5). Ha contribuido asimismo en la ampliación del alcance de la OCDE más allá de su membresía la cooperación con otros organismos internacionales, tales como las Naciones Unidas mediante el “monitoreo de resoluciones discutidas (en los comités de la ONU) en vista de asegurar la coherencia con estándares de la OCDE” (OCDE, 2019, p. 6). Cabría analizar también en este sentido el creciente interés de la OCDE por acercarse y colaborar con diversos foros y organizaciones regionales.

Luego de más de dos años de deliberaciones entre los países miembros, pero sin que hubieran logrado alcanzar un acuerdo sobre la extensión de la invitación para los seis países “candidatos” a iniciar sus respectivos procesos de adhesión, el documento de 2019 busca cristalizar una categoría adicional de países socios: la de “miembros potenciales”. Es posible que mediante dicha categoría el documento del

Secretario General Gurría buscara evitar que se diluyeran las candidaturas de estos países ante posibles cambios de gobierno, ya sea de los países candidatos que pudiera afectar el interés expresado por ingresar a la OCDE, como de los gobiernos de los países OCDE que pudieran modificar el apoyo dado a la incorporación de nuevo/s miembros (si bien no se había logrado consenso en torno a cuáles ni cuántos). Finalmente, de esta manera también se buscaba anclar la existencia de las seis candidaturas ante una posible nueva gestión de la OCDE misma, siendo que al año siguiente comenzó el proceso de elección de un nuevo Secretario General que dio lugar al reemplazo de Ángel Gurría en 2021 (sin que se hubiera logrado un acuerdo respecto a la posible ampliación). En la que sería su última reunión del Consejo a nivel Ministerial⁸¹, Gurría -bajo cuyo mandato ingresaron ocho países como miembros nuevos-, terminó por evidenciar el desplazamiento y reemplazo de la ampliación como estrategia central de las relaciones globales de la organización. Así, destacaba que “asegurar los compromisos con los comités y estándares de la OCDE continúa siendo *una prioridad y existe mayor potencia*” destacando que “la OCDE sigue avanzando hacia el principal objetivo estratégico de sus Relaciones Globales: *garantizar que sus elevados estándares y políticas son aplicados y ejecutados a nivel global, sin comprometer la eficacia y los métodos de trabajo de la Organización*” (OCDE, 2019, p. 21, la cursiva es mía).

7. Conclusiones: Las transformaciones de la OCDE y de su estrategia de relaciones globales: la evolución de los esfuerzos por conservar su papel en el orden global

Desde su creación la OCDE ha reunido a los países del centro global bajo la hegemonía de Estados Unidos, contribuyendo a la construcción de una identidad e ideología común. La pérdida de relevancia sistémica

⁸¹ Al año siguiente la pandemia del Covid-19 impidió la realización de una reunión del Consejo a nivel Ministerial presencial, y la realizada de manera virtual estuvo centrada en los efectos de la crisis, sin espacio para discusiones sobre la posible ampliación de la membresía a pesar de los esfuerzos de Gurría por mantener el tema en la agenda de la OCDE (es decir, del Consejo).

de dichos países ante el surgimiento de nuevas potencias económicas enfrentó a la organización con la necesidad de reformarse para poder conservar y fortalecer su legitimidad y, sobre esa base, su papel en la definición y construcción del orden global, buscando asegurar que éste fuera funcional a los intereses de sus miembros. Estas reformas apuntaron a incorporar como grupos aliados a países “emergentes” afines que le permitieran a la organización mantener su relevancia, tanto en términos de peso económico como en términos de su influencia ideológica, a la vez que evitar que dichos grupos engrosen las filas de un potencial grupo enemigo que pudiera constituir un desafío a su papel en el escenario global (y a la hegemonía global de sus miembros). Para ello se desarrollaron diferentes herramientas y mecanismos de relacionamiento con países no miembros considerados de interés por la organización y su membresía, los cuales fueron constituyendo su estrategia de relaciones globales. Así, el carácter cerrado que caracterizó a la membresía de la OCDE durante más de 20 años se vio gradualmente modificado como parte de esta estrategia para conservar su relevancia global, buscando integrar (de diversas maneras) a países no miembros en su trabajo y expandir su alcance a países más allá de su membresía. Con el objetivo de lograr el alcance global de sus recomendaciones de políticas, estándares y principios, pero sin transformarse en una organización “universal”, la OCDE fue atravesando varios procesos de ampliación que casi duplicaron su tamaño, pasando de 20 miembros al momento de su creación a 38 en 2021. A pesar de los esfuerzos por sistematizar los procesos de acceso (mediante la identificación de criterios y procesos para la selección y aceptación de los candidatos), las ampliaciones realizadas hasta la fecha han estado en gran parte condicionadas por las prioridades de política exterior de sus principales miembros, en particular Estados Unidos y la Unión Europea. Las ampliaciones estuvieron además estrechamente vinculadas con procesos de “reflexión” interna y la implementación de reformas relacionadas con la gobernanza de la organización y su estrategia de relacionamiento externo.

A fin de asegurar su supervivencia, reforzando su legitimidad y consolidando su papel y relevancia global, de manera complementaria a la inclusión de nuevos países miembros, la OCDE también buscó involucrar y comprometer a países no miembros en su trabajo, promoviendo que adoptaran sus estándares, principios y se sometieran a sus revisiones y monitoreos. Entre las medidas adoptadas en este sentido, se destacan la identificación de “países prioritarios” con los cuales estrechar su vínculo (actualmente llamados Socios Clave: Brasil, China, India, Indonesia y Sudáfrica), el establecimiento de Programas Regionales (con el Sudeste Asiático como región prioritaria), la creación de Programas País, y la definición de la categoría de “miembros potenciales”, así como la realización periódica de una variedad de Foros Globales temáticos y de carácter abierto (incluyendo al sector privado y la sociedad civil). Pero merece mención aparte, entre las medidas adoptadas, la creación de tres nuevas categorías de participación en el trabajo de la organización para los países que no son sus miembros pero que son considerados de interés por ésta (llamados “Socios”).

Las tres categorías de participación (Invitado, Participante y Asociado) para los “Socios” representan diferentes niveles de involucramiento y compromiso y se presentan como de carácter transitivo entre sí (es decir que se espera que la participación vaya aumentando en su nivel de compromiso). Mediante estas categorías la OCDE logró aumentar considerablemente el involucramiento de “países Socios”, su participación en las instancias de trabajo de la organización, la adhesión a sus instrumentos, la adopción de sus estándares y principios, así como someterse a sus periódicas revisiones y monitoreos. Y todo ello sin que adquiriesen el derecho de convertirse en miembros plenos, es decir de formar parte del Consejo, órgano supremo de decisión de la OCDE. De esta manera, la participación de un país (en cualquiera de las categorías) no se vincula con ni tiene implicancias sobre una posible y eventual accesión como miembro pleno de la organización.

El interés de los países que no son sus miembros en acercarse a la OCDE se vincula, a su vez, con la creciente relevancia de la organización en la arquitectura de gobernanza global, la cual en la última década en particular ha logrado aumentar y consolidar su influencia en la agenda de políticas y definición del orden mundial. En este contexto, la OCDE ha logrado pasar de una narrativa que destacaba su necesidad de incorporar economías emergentes para no perder legitimidad, a una narrativa centrada en el interés de dicho países en acercarse a la organización. Este cambio, que como se verá ha logrado exceder la narrativa de la OCDE para ser incorporada también a la de países socios como la Argentina, se evidencia además en la creación de requisitos y pasos adicionales que los países deben cumplir para convertirse en miembros. En este sentido se inscribe el establecimiento de una Hoja de Ruta que los países “candidatos” deben cumplir y que implica, entre otras cosas, la adhesión a una multiplicidad de instrumentos, estándares y principios y la implementación de una agenda de reformas domésticas en línea con las políticas promovidas por la OCDE. Aun así, cabe destacar nuevamente que ello no implica a cambio un compromiso formal por parte de la OCDE y sus miembros de que dichos países podrán efectivamente convertirse en miembros. En este sentido, como se verá en el capítulo siguiente, si bien durante el gobierno de Mauricio Macri la Argentina aumentó tanto su participación en el trabajo de la organización como su adhesión a instrumentos legales, y avanzó en la revisión de áreas de políticas identificados por la OCDE y sus miembros como prioritarias, así como en la realización de reformas “recomendadas”, el país no fue invitado a comenzar el proceso que lo podría conducir a convertirse en miembro pleno de la organización⁸².

Siguiendo a Basualdo (2017), el análisis realizado demuestra entonces la doble función cumplida por la OCDE como intelectual orgánico del grupo de países centrales. Por un lado, contribuye de manera

⁸² Como se desarrolla en el capítulo siguiente, esta misma situación se aplica a Brasil, Bulgaria, Croacia, Perú y Rumania, incluso habiendo varios de estos países estrechado su relación con la OCDE aún más que la Argentina (adhirieron a más instrumentos, realizaron más revisiones, etc.).

fundamental en la articulación y la construcción de una identidad común de dicho grupo. En este sentido, la organización constituye una herramienta clave en la articulación y en la resolución de las contradicciones internas entre las fracciones de poder que pugnan por imponer sus intereses, sin romper con la fracción dominante. Vinculado a su papel como factor aglutinante clave del grupo dominante, el adoctrinamiento y subordinación ideológica de los grupos considerados afines (entre ellos, varios países de la periferia) constituye la otra función cumplida por la OCDE como intelectual orgánico. Al difundir, promover y legitimar un marco normativo neoliberal, funcional al conjunto de Estados que detenta la hegemonía, contribuye a la subordinación ideológica de grupos subalternos de la periferia y a su dirección/dominación.

En este marco se inscribe el acercamiento entre la OCDE y la Argentina. La comprensión del papel y los objetivos de la OCDE contribuirán al análisis posterior de la relación con el país y a comprender el impacto potencial de esta organización sobre la realidad doméstica nacional. Estos elementos sirven además para contextualizar los esfuerzos y las gestiones realizadas por el gobierno de Cambiemos para estrechar la relación con la OCDE durante el período bajo análisis (2016-2019), analizados en el siguiente capítulo. Finalmente, si bien el país integra la categoría de “miembro potencial”, se considera que los cambios atravesados por la organización en los últimos años, y en particular la creación de las tres categorías de participación para países socios, impactan considerablemente sobre el tipo de relación y participación real que la Argentina podría llegar a establecer con la OCDE en el futuro.

Capítulo 3: El acercamiento entre Argentina y la OCDE durante el gobierno de Cambiemos

1. Introducción

El gobierno de Cambiemos tuvo como pilar fundamental de su política económica y exterior lo que llamó la “reinserción de Argentina en el mundo”. Este objetivo de política fue planteado en contraposición al “aislamiento internacional” que se postulaba había caracterizado al país durante el gobierno anterior, el cual había finalizado con crecientes regulaciones en el marco de una constante caída en las reservas internacionales. En contraste, el gobierno de Macri buscó alcanzar su objetivo de “volver al mundo” mediante la apertura de la economía, la desregulación y la liberalización, tanto en el plano productivo, con la consigna de convertir al país “en el supermercado del mundo”, como en el plano financiero, con el acuerdo y pago a los fondos que demandaban a la Argentina y la promesa de una inminente “lluvia de inversiones” (Belloni y Wainer, 2019).

En este contexto las medidas adoptadas desde diciembre de 2015 eran planteadas como herramientas para alentar la llegada de inversiones externas y para acceder a los principales mercados del mundo. Se buscaba “demostrar que el país había ingresado en una nueva fase que dejaba atrás las ‘políticas populistas’ y ‘aislacionistas’ y que, en su lugar, ofrecía mayor seguridad jurídica y confiabilidad a los inversores privados, en especial a los del exterior” (Belloni y Wainer, 2019, p. 90). En el marco de una visión que otorgaba especial relevancia al papel del capital extranjero para el logro del crecimiento económico, el gobierno de Cambiemos pareció encontrar en la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) una vía fundamental para generar esa “confianza entre los inversores”, en

particular externos. En este contexto, el gobierno ubicó el acercamiento a la organización como una prioridad de su política exterior. Así, si bien la relación del país con la OCDE se remonta a 1982⁸³, el período entre 2016 y 2019 se convirtió en el de mayor acercamiento hasta la fecha e incluyó la presentación de la solicitud de Argentina para convertirse en miembro pleno.

Varios “esfuerzos” fueron realizados por diversos actores con el objetivo de ingresar a la OCDE. El análisis de este acercamiento requiere un enfoque multidimensional que tome en cuenta una diversidad de elementos y acciones, interrelacionadas y encadenadas entre sí. Sobre la base de las medidas adoptadas por la OCDE para acercar y estrechar su relación con países de interés (analizadas en el capítulo 2), entre ellos la Argentina, este capítulo se centra en los esfuerzos realizados por el gobierno nacional para acercarse a la organización. Dicho análisis se basa en información pública, incluyendo artículos de prensa, entrevistas, comunicados y transcripciones oficiales y publicaciones de diversas instituciones. Cabe recordar que el propio “Marco para la consideración de Miembros potenciales” (OCDE, 2019b) toma las expresiones realizadas por autoridades nacionales como indicadores del “compromiso político” de un país en acercarse a la organización. En este marco, en la primera sección se reconstruyen y analizan las principales “gestiones políticas” realizadas por distintas autoridades nacionales que, a los fines de este trabajo, incluye:

- la presentación ante la organización (o publicación) de documentos de carácter oficial manifestando el interés del país en convertirse en miembro pleno (cartas de diversas autoridades, Planes de Acción);
- la participación de autoridades argentinas de alto nivel en reuniones y eventos de la OCDE o con funcionarios de ésta, de carácter público o cerrado, incluyendo el recibimiento de delegaciones de la organización que hayan viajado al país;

⁸³ Ver Anexo V para un resumen los principales antecedentes de la relación entre Argentina y la OCDE.

- el abordaje de la relación entre la Argentina y la OCDE en instancias bilaterales con autoridades de países miembros de la organización y la búsqueda de expresiones de apoyo por parte de ellos;
- otros elementos relevantes, como el presupuesto destinado, el impacto en la actividad legislativa, y el relacionamiento “triangular” con la organización en el espacio de otros organismos y foros internacionales como el G20.

El análisis abarca, asimismo, la creciente participación del poder legislativo en el proceso de acercamiento entre el país y la OCDE, en particular a medida que la posibilidad de una reelección del presidente Macri fue puesta cada vez más en duda. Si bien el gobierno de Cambiemos finalmente no recibió la invitación para iniciar el proceso de adhesión, la primera sección repasa también los principales apoyos conseguidos y el contexto que permite comprender el desenlace hasta 2019, incluyendo los resultados y objetivos alcanzados y no alcanzados por el gobierno en su relación con la organización.

La segunda sección del capítulo analiza los trabajos realizados por el país en el marco de la OCDE en el contexto del acercamiento, en sintonía con las gestiones políticas y reforzándolas. En este caso el análisis se realiza siguiendo los tres ejes principales que estructuran el trabajo de la organización:

- la adhesión del país a instrumentos legales de la OCDE (acuerdos internacionales, decisiones, recomendaciones, declaraciones y principios o directrices)⁸⁴;
- la realización por parte de la organización de estudios, revisiones de pares o informes sobre el país, en respuesta a una contratación, solicitud o expresión de interés de la Argentina;
- la evolución en el tipo y nivel de participación del país (como Invitado, Participante o Asociado⁸⁵) en diversos órganos e instancias de trabajo de la organización (Comités, Grupos de Trabajo, Foros, etc.).

⁸⁴ Ver Anexo I para un desarrollo de los diferentes tipos de instrumentos legales de la OCDE.

⁸⁵ Ver Capítulo 2 para un desarrollo de las categorías de participación que pueden adquirir los países no miembros de la OCDE.

Es necesario destacar que, si bien son analizadas por separado, las gestiones políticas y el trabajo realizado en el marco de la OCDE tuvieron lugar en paralelo y de manera complementaria, con lo cual deben ser entendidos de manera interrelacionada. En este sentido, por ejemplo, la realización de una revisión (trabajo en el marco de la OCDE), suele implicar la visita de una delegación de la organización al país y el encuentro con autoridades nacionales (gestiones políticas). A su vez, una revisión, junto con la adhesión a determinados instrumentos legales, suelen constituir requisitos o condiciones necesarias para poder elevar el estatus de participación en determinado Comité (trabajo en el marco de la OCDE) que puede haber sido señalado como de especial relevancia por uno o varios países miembros de la OCDE (gestiones políticas bilaterales).

La tercera sección de este capítulo identifica y deconstruye la narrativa sobre la cual se fundamentó el acercamiento entre la Argentina y la organización, buscando reconocer las premisas y el enfoque ideológico subyacentes. Se analizan en particular las argumentaciones públicamente esgrimidas por autoridades nacionales⁸⁶ (y por figuras internacionales que hicieron eco de ellas) y sus premisas subyacentes, reconociendo en ellas falacias del pensamiento neoliberal analizadas en el primer capítulo, así como una estrecha vinculación con la narrativa promovida por la propia organización y sus países miembros analizada en el segundo capítulo. En este sentido, entre las premisas subyacentes se destaca una visión lineal del desarrollo que lo entiende como determinado por la adopción de ciertas políticas domésticas supuestamente adoptadas por los países centrales para alcanzar sus niveles de desarrollo actuales. Vinculado a ello se ubica, a su vez, el supuesto sobre la idoneidad de la OCDE para “guiar a los países por el camino hacia el desarrollo”, en tanto éste ya habría sido recorrido por sus miembros. Otras

⁸⁶ Constituye tema de otro trabajo el análisis de los intereses de las fracciones económicas dominantes a los que el acercamiento a la OCDE podría haber respondido.

premisas ortodoxas identificadas son la necesidad de atraer inversiones, en particular extranjeras, como elemento fundamental para el desarrollo de un país, y la idea del carácter decisivo del “clima de inversiones” para lograrlo, el cual se presenta, a su vez, como determinado por la “estabilidad y predictibilidad” de un país. Finalmente, subyace la idea de que la pertenencia a la OCDE funciona como “sello de calidad”, es decir que ser miembro haría al país “más atractivo” a la vez que le otorgaría un lugar prominente en el orden global. Finalmente, el capítulo cierra con una síntesis del recorrido realizado durante los cuatro años del gobierno de Cambiemos en la relación con la OCDE y algunas de las principales conclusiones que surgen del análisis realizado.

2. Gestiones políticas para ingresar a la OCDE

El interés del gobierno de Cambiemos en el ingreso de la Argentina como miembro pleno de la OCDE cobró dimensión pública por primera vez menos de un mes después de su asunción en diciembre de 2015, en el marco de los preparativos para la participación de varias autoridades nacionales -incluyendo el Presidente Macri- en el Foro Económico de Davos realizado a fines de enero de 2016. La agenda de reuniones que mantendrían en los márgenes del Foro las distintas autoridades que formaban parte de la delegación argentina se inscribió en el marco de “un plan integral de reinstalar a la Argentina en el escenario global de las inversiones con la mira puesta en que ingrese a la OCDE en el mediano plazo” (Télam, 2016, 08/01). Si bien en esa instancia no hubo una comunicación oficial al respecto, una variedad de medios de comunicación se refirió al “objetivo del Gobierno de ingresar a la OCDE” y se preveía, en este sentido, una reunión entre el Ministro de Hacienda y Finanzas, Alfonso Prat Gay, y el Secretario General de la OCDE, Ángel Gurría. Ya en enero se adelantaba que durante la reunión el Ministro solicitaría no solo el ingreso del país como miembro pleno de la OCDE sino también, y más en el corto plazo, la

revisión de la calificación crediticia de Argentina por parte de países miembros de la organización⁸⁷ (Página12, 2016). La participación del gobierno en el Foro Económico de Davos y el interés en ingresar a la OCDE estuvieron entre las diversas “señales” sobre la “reinserción de Argentina en el mundo” que el gobierno de Cambiemos buscaba enviar a los países centrales (de cuyos bloques en el poder forman parte los capitales transnacionales). A estas señales, que daban cuenta de la afinidad ideológica de las fracciones de la clase dominante local que constituyeron el bloque en el poder durante el gobierno de Cambiemos, se sumaron, entre otras, el pago a los fondos especulativos de inversión que no ingresaron en los canjes de deuda y el abandono de la UNASUR.

En este contexto, durante el Foro Económico de Davos tuvo lugar lo que Prat Gay luego llamó el “primer contacto formal para el proceso de incorporación de la Argentina a la OCDE” (Télam, 2016/01/21). Según trascendió, dicho Ministro⁸⁸ se reunió con Gurría y le planteó el interés de Argentina de convertirse en miembro de la organización, en el marco de la referida narrativa oficial de “reinserción de la Argentina en el mundo”. Según las autoridades argentinas, conscientes de que el proceso podía “demorar más de un año”, en la reunión habrían acordado comenzar a definir a fines de febrero “los próximos *pasos que deberá dar el país para ingresar*” a la organización (Télam, 2016, 21/01, la cursiva es mía). En este sentido, a partir del encuentro de Davos, el gobierno, con la asistencia de la Secretaría de la OCDE, fue avanzando en la identificación de las áreas prioritarias en las cuales “se debía estrechar la colaboración”. Dichas áreas

⁸⁷ Meses más tarde, en el marco del “Acuerdo sobre créditos a la exportación con apoyo oficial” de la OCDE, las autoridades de las agencias de seguro de crédito de Australia, Canadá, Corea, Estados Unidos, Japón, Noruega, Nueva Zelanda, Suiza y los países de la Unión Europea decidieron mejorar la calificación crediticia de Argentina, que pasó de la categoría 7 (que tenía desde 2002) a la 6. Según el gobierno argentino se trató de “un primer paso en la consolidación de mejoras en las condiciones crediticias para acceder a inversiones de largo plazo” (Prensa 370/16).

⁸⁸ A pesar del amplio alcance del trabajo de la OCDE, el cual supera significativamente el ámbito de la política macroeconómica, cabe destacar el marcado protagonismo del Ministerio de Economía en el acercamiento a la organización. En este sentido, si bien quedó prácticamente fuera de la cobertura mediática, también participó de la reunión la Ministra de Relaciones Exteriores, Susana Malcorra.

de políticas conformarían luego el Plan de Acción presentado por la Argentina menos de un año después como parte de su “candidatura” para ingresar a la OCDE.

Cabe destacar que subyace aquí la idea de que es el país el que debe “dar los pasos” para acercarse a la organización en tanto respondería a *su* interés, invisibilizando que se trata en cambio de un proceso de “beneficio mutuo” en tanto contribuye a alcanzar también los objetivos de la OCDE y sus miembros. Al respecto, cabe recordar que la OCDE ha ido desarrollando una estrategia de relaciones globales que le permitiera construir y fortalecer su legitimidad y relevancia global, la cual incluye como pilar fundamental el involucramiento de países con creciente peso en el contexto global más allá de su membrecía. Si bien la organización ha dado especial relevancia a los que llama Socios Clave (Brasil, China, India, Indonesia y Sudáfrica), la Argentina integra el grupo de los países que trabaja con la OCDE y que son considerados de interés de sus miembros, genéricamente denominados “socios”.

La participación argentina en la reunión del Consejo de la OCDE a nivel ministerial⁸⁹ de 2016 resulta particularmente ilustrativa y sirve como indicador general del interés y compromiso político de un país con la organización. Luego de años de delegaciones de tamaño reducido y, desde 2013, encabezadas por autoridades de nivel menor a Ministros, en la primera reunión de este tipo del gobierno de Cambiemos, la delegación argentina estuvo integrada por tres Ministros de Estado⁹⁰, acompañados por una Secretaria y un Subsecretario, además de otros directores nacionales y funcionarios públicos. En adición al mensaje otorgado por la presencia de altas autoridades, en el contexto de la Ministerial Malcorra y Prat Gay

⁸⁹ La reunión del Consejo de la OCDE a nivel ministerial (también llamada “Ministerial”) que suele realizarse anualmente, es el momento cúlmine en donde Ministros/as o autoridades de alto nivel de los países miembros e invitados endosan y dan apoyo político al trabajo realizado por la organización durante el año previo y marcan la agenda a futuro. En este sentido posee una función similar a la Cumbre de Líderes del G20.

⁹⁰ La Ministra de Relaciones Exteriores, Susana Malcorra, el Ministro de Economía y Finanzas, Alfonso Prat-Gay, y el Ministro de Producción, Francisco Cabrera.

formalizaron el interés de la Argentina en la organización mediante la presentación de una carta al Secretario General Gurría “reafirmando la voluntad de la República Argentina de ampliar su participación en los Comités y Grupos de Trabajo, con miras a la adopción de un nuevo estatus en el seno de la OCDE” (Boletín Cancillería, 2016/08/13). Cabe recordar que la expresión de interés de la Argentina se inscribió en un contexto en el cual la OCDE llevaba varios años reflexionando sobre una posible ampliación y el impacto de ésta sobre su gobernanza, pero sin que estuviera claro si continuaría o no ampliando su membresía. Luego de invitar a Colombia y Letonia en 2013 y a Costa Rica y Lituania en 2015 a iniciar sus procesos de adhesión (los de Colombia y Costa Rica estaban todavía en curso en ese momento)⁹¹, no había avanzado, en cambio, con el interés manifestado más o menos formalmente por otros países. En este marco, a la vez que la carta manifestaba el interés argentino en acercarse a la organización y en tener mayor participación en su trabajo, también solicitaba conocer los detalles del proceso de admisión previsto para el ingreso y una confirmación respecto a la apertura de la OCDE al ingreso de nuevos miembros (Avignolo, 2016)⁹².

Poco después de la Ministerial visitó el país una delegación de la OCDE, presidida por su Director de Relaciones Globales, con el objetivo de “intercambiar experiencias y avanzar en la cooperación” con el país. La agenda de la delegación incluyó encuentros con el Jefe de Gabinete de Ministros, el Ministro de Hacienda y el Ministro de Educación, además de funcionarios de otros seis organismos nacionales (Trabajo, Empleo y Seguridad Social; Ciencia y Tecnología; Justicia; Agroindustria; Modernización; y Producción) (Cancillería, 2016, 13/08). Teniendo en cuenta los órganos de Estado que recibieron a la delegación de la OCDE, es probable que dicha visita haya tenido como objetivo principal avanzar en la

⁹¹ Letonia finalizó su proceso de adhesión en 2016, Lituania en 2018, Colombia en 2020 y Costa Rica en 2021.

⁹² Al año siguiente, la OCDE adoptaría el Marco para la consideración de miembros potenciales en donde se establecía un procedimiento para el tratamiento de eventuales próximas invitaciones a iniciar el proceso de adhesión.

elaboración del Plan de Acción, es decir en la identificación de las áreas de políticas en las que resultaba de interés de los miembros y del gobierno realizar reformas.

Finalmente, en ocasión de la Cumbre de Ministros de Economía y Finanzas y Gobernadores de Bancos Centrales del G20 realizada en enero de 2017 en Baden-Baden (Alemania), el flamante Ministro de Hacienda, Nicolás Dujovne⁹³, se reunió con el Secretario General de la OCDE y le “entregó” el “**Plan de Acción Argentina & OCDE 2016-2017**”⁹⁴. Según el Ministerio de Hacienda, el Plan de Acción fue elaborado con la colaboración de la Secretaría de la OCDE y los países miembros de la organización e identificaba 16 áreas de políticas públicas en las cuales el país fijaba acciones a realizar siguiendo los tres ejes que estructuran el trabajo de la OCDE: participación en instancias de trabajo técnicas, adhesión a instrumentos, y realización de estudios e informes sobre diversas áreas de políticas domésticas (Comunicado Hacienda, 2017, 17/03).

Según el Comunicado de Hacienda, la realización e implementación completa del Plan implicaría la participación de 15 Ministerios y 10 organismos descentralizados, dando cuenta de la amplitud de su alcance y de las áreas de políticas abarcadas por el trabajo de la OCDE. Si bien Hacienda enfatizaba el papel de la OCDE y de sus miembros en la elaboración del Plan y en la identificación de las áreas en las cuales se realizarían reformas (sin hacer referencia en cambio a la participación de otros ministerios u organismos públicos en su elaboración), este trabajo descarta una conceptualización en términos de imposición de condiciones por parte de la OCDE y sus miembros al país interesado en ingresar. Se reconoce en cambio que, si bien la OCDE y sus miembros “esperaban” que la Argentina haga reformas en

⁹³ Si bien el año comenzó con la renuncia del Ministro Prat Gay, su sucesor en el Ministerio de Hacienda, Nicolás Dujovne, mantuvo y consolidó el interés de ese Ministerio en la OCDE y los esfuerzos para el acercamiento.

⁹⁴ Atento hasta el momento el Plan de Acción no fue publicado, se reconstruye su contenido principalmente a partir de comunicados oficiales del gobierno argentino o de autoridades de la OCDE y de artículos de prensa.

determinadas áreas de políticas para incorporar y alinearse con los estándares y principios de la organización, por su parte el gobierno nacional encontró en la OCDE una manera de legitimar reformas que pudieran ser de su interés y que probablemente encontrarían resistencia a nivel doméstico.

En este sentido, según la información disponible el Plan de Acción 2016-2017 incluyó compromisos y reformas en política económica, de estadísticas, competencia, inversiones, gobernanza pública y modernización del Estado, federalismo, desarrollo regional y gobernanza multinivel, lucha contra la corrupción, educación y capacitación, y economía digital. Esta variedad de áreas de políticas pone en evidencia no solo el extendido alcance del trabajo de la OCDE, sino también, de manera general, el amplio marco normativo neoliberal que la organización promueve y que constituye una visión de mundo que atraviesa casi todas las esferas de la política pública y de la vida de las personas. Dicho marco normativo busca “orientar” las políticas domésticas de los países para que atraigan las actividades y los capitales de las empresas transnacionales, consideradas fuente principal de inversiones y motor de la economía y del crecimiento global (Arceo, 2017).

Cabe señalar que, si bien el Plan excede considerablemente el ámbito de competencias del Ministerio de Hacienda y de los Ministerios de Economía en general, la organización ha priorizado sistemáticamente interactuar con autoridades de dichas carteras, por lo menos en la mayoría de los países de la región con los que se vincula⁹⁵. Este es uno de los múltiples indicadores de la prioridad que la OCDE otorga a cuestiones económicas y, en particular, vinculadas al mercado de capitales, si bien detrás de una narrativa que presenta el trabajo de la organización como centrada en la búsqueda del desarrollo global. En este sentido se inscribe también el comunicado oficial de la OCDE que anunciaba el Plan de Acción de

⁹⁵ En los casos de México, Costa Rica y Brasil los respectivos Ministerios de Economía también jugaron papeles protagónicos en el acercamiento a la organización.

Argentina. Dicho comunicado destacaba que durante la implementación del Plan se realizarían varios estudios sobre el país y que “se esperaba” la consecuente adopción e implementación de estándares internacionales, pero menciona únicamente -de por lo menos 16 áreas de políticas abarcadas- la expectativa de adhesión del país a los Códigos de Liberalización de Movimientos de Capitales y Operaciones Corrientes Invisibles” (OCDE, 2017, 17/03). “Los Códigos” constituyen uno de los primeros instrumentos legales de la OCDE, creados en 1961 y revisados en 2019, son de carácter vinculante para los 36 miembros de la organización y desde 2012 están abiertos además para la adhesión por parte de países no miembros. Según la OCDE se trata del “único instrumento multilateral entre Estados dedicado a la apertura, transparencia y rendición de cuentas mutua en el manejo de flujos de capitales transfronterizos” (OCDE, 2019, 8/6) y que promueve la abolición progresiva de las restricciones al movimiento de capitales mediante “medidas de liberalización” (OCDE, 2019, 8/6). Es decir que “Los Códigos” fueron creados para abolir las restricciones al flujo de capitales que hasta ese momento imperaban y que habían sido utilizadas por los países centrales. En este sentido, en línea con las falacias analizadas en el primer capítulo de esta tesis, “Los Códigos” son estándares actualmente “recomendados” (exigidos) a los países periféricos como necesarios para desarrollarse pero que no fueron implementados en su momento por los países centrales para alcanzar sus actuales niveles de desarrollo e ingreso. Este es uno de los tantos instrumentos que da cuenta de la falacia expuesta y que se inserta en la narrativa neoliberal difundida por la OCDE que promueve la apertura y liberalización del mercado de capitales y la desregulación financiera como factores fundamentales para el desarrollo, pero que responden primordialmente a los intereses de los países centrales de donde esos capitales son originarios.

La elaboración y presentación del Plan de Acción, un documento que identificaba áreas de políticas en las que se esperaba que el país interesado en ingresar realice estudios, adopte instrumentos o eleve el nivel de su participación en instancias de trabajo, estaba en línea con el procedimiento seguido por la

organización para tratar los procesos de acceso de países ya invitados, es decir la Hoja de Ruta de Acceso (OCDE, 2007a). A su vez, el mismo año en que Argentina presentó su Plan de Acción y que Brasil, Bulgaria, Croacia, Perú y Rumania presentaron sus propias candidaturas, los miembros de la OCDE adoptaron el “Marco para la consideración de miembros potenciales” (OCDE, 2017a)⁹⁶. En la misma línea, además de establecer los indicadores que servirían para determinar el “estado de preparación” de un país para ingresar a la OCDE, el Marco confirmaba que *luego* de que un país ha sido invitado a iniciar el proceso de acceso la Secretaría de la OCDE debe elaborar una “Hoja de Ruta de Acceso” (sujeta a la aprobación de los países miembros) que el país invitado debe cumplimentar como condición (necesaria pero no suficiente) para ser invitado a ingresar como miembro. La cumplimentación de la Hoja de Ruta es conceptualizada como “un proceso transformador” durante el cual el país avanza en una agenda de reformas de políticas, adecuándose a los estándares y principios promovidos por la organización. Es decir que se podría comprender como un proceso de consolidación y cristalización (o anclaje) de la pertenencia de un país al grupo de aliados del conjunto de Estados que detentan la hegemonía (principales miembros de la organización). En este sentido, la organización destacaba que “el proceso formal de acceso en sí mismo, con la plena participación de los Comités relevantes, representa un instrumento transformador poderoso para asegurar la convergencia de un país con los valores, estándares y obligaciones de membresía de la Organización” (2017, C/MIN(2017)13, p. 5). La OCDE no se refiere, en cambio, a la posible contribución de dicho proceso transformador para asegurar la convergencia de un país con los niveles de ingreso y desarrollo de los miembros de la organización.

Sin embargo, dado que la Argentina no había sido invitada a iniciar el proceso de acceso, la elaboración del Plan de Acción (que a los fines de su función resulta comparable a la Hoja de Ruta) fue planteada como una iniciativa “unilateral” del país, por fuera del proceso formal de ingreso a la organización. Esto resulta

⁹⁶ Ver capítulo sobre OCDE para un desarrollo de este tema y Anexo III.

relevante porque da cuenta del interés del propio gobierno en avanzar con dichas reformas, casi independientemente de la invitación. En este sentido, la adhesión a instrumentos legales, la contratación de estudios y la participación en órganos de trabajo que el Plan fijaba no solo no implicaba estar “más cerca de convertirse en miembro” sino que ni siquiera garantizaba que la Argentina fuera invitada a iniciar el proceso de adhesión (cosa que finalmente no sucedió). La estrecha colaboración con la Secretaría y los países de la OCDE con la que el país contó para su elaboración sirvió para fortalecer la idea de que se estaba incluyendo a las áreas de políticas de mayor interés de la organización y sus miembros y que -se esperaba- serían las que efectivamente incluiría la eventual Hoja de Ruta cuando la Argentina fuera finalmente invitada a iniciar el proceso. Resulta evidente que existen áreas de políticas de especial interés de la OCDE y sus miembros y en donde esperan que los países interesados en ingresar avancen con una agenda de reformas que den lugar a la adopción de estándares y principios promovidos por la organización. Sin embargo, este trabajo destaca que las áreas de políticas en las que el país “estrechó la cooperación” con la OCDE se correspondían con áreas en las cuales el propio gobierno nacional tenía interés de realizar reformas. En este marco, se considera que su inclusión en el Plan de Acción le permitió otorgarle un marco de legitimidad -y hasta de “necesidad” en tanto “era lo que pedía la organización”- a medidas y políticas que enfrentarían resistencia doméstica.

Así, las autoridades nacionales enmarcaban las medidas y compromisos adoptados en el Plan de Acción como parte de los “esfuerzos” del país por reafirmar la voluntad de ingresar a la organización como miembro pleno (Comunicado Hacienda, 2017, 17/03) y de acelerar el eventual proceso de adhesión. El Canciller argentino se expresó en este sentido en una entrevista otorgada en 2018 en la cual afirmó que los esfuerzos realizados por la Argentina desde la presentación de la candidatura a la OCDE en 2016 (pero sin haber recibido la invitación para iniciar el proceso de adhesión), incluyendo los de “adecuación legislativa”, acortarían el tiempo para atravesar el proceso de adhesión (Avignolo, 2018). Se transmitía la

idea de que las reformas realizadas respondían al pedido de la organización y que por ende permitirían acortar los tiempos del proceso de adhesión una vez que Argentina fuera invitada a iniciarlo, buscando evitar así que dure varios años (como había sido el caso de otros países, tales como Colombia y Costa Rica). Esta idea nunca fue confirmada por la OCDE, la cual nunca se refirió públicamente a un posible “acortamiento de los plazos” para el proceso de adhesión de la Argentina. En cambio, sí manifestó que el Plan de Acción y el trabajo realizado por el país constituían “parte de los esfuerzos para *estrechar la cooperación* entre la OCDE y Argentina y contribuir al *avance de la agenda de reforma de políticas públicas del país*” (OCDE, 2017, 17/03, la cursiva es mía), sin que dicho proceso fuera vinculado de manera directa con el ingreso o la invitación.

El propio Secretario General Gurría daba cuenta de ello al destacar que "estas actividades que forman parte del Plan de Acción *otorgarán a Argentina acceso a información y recomendaciones clave para desarrollar y fortalecer su agenda de reformas* en los próximos años, logrando así un crecimiento fuerte, inclusivo y sostenible" (op. Cit., la cursiva es mía). Cabe destacar que el acercamiento de la Argentina no solo no aparece vinculado con un (eventual) ingreso del país como miembro, sino que tampoco se menciona o asocia con los beneficios para la OCDE y sus miembros de dicho acercamiento. Ello se encuentra en línea con la tendencia observada en el segundo capítulo hacia la invisibilización de los intereses de la OCDE y sus miembros detrás de una narrativa de promoción del desarrollo global. Estas digresiones resultan relevantes en tanto dan cuenta de que la OCDE ha logrado trascender la cuestión de la ampliación de su membresía para avanzar con la extensión de su alcance y la difusión global de sus estándares. Esto lo ha logrado tanto mediante la creación de categorías de participación para países no miembros (en particular la de Asociado) como a través de las medidas adoptadas y esfuerzos realizados por países motivados por la “posibilidad de convertirse en miembro”. En el caso de Argentina, el “efecto transformador” de la candidatura a iniciar el proceso de adhesión se observa en la diversidad de medidas

adoptadas, incluyendo en particular las de “adecuación legislativa” para incorporar estándares de la OCDE en la legislación nacional (analizados en el punto 1.2 de este capítulo).

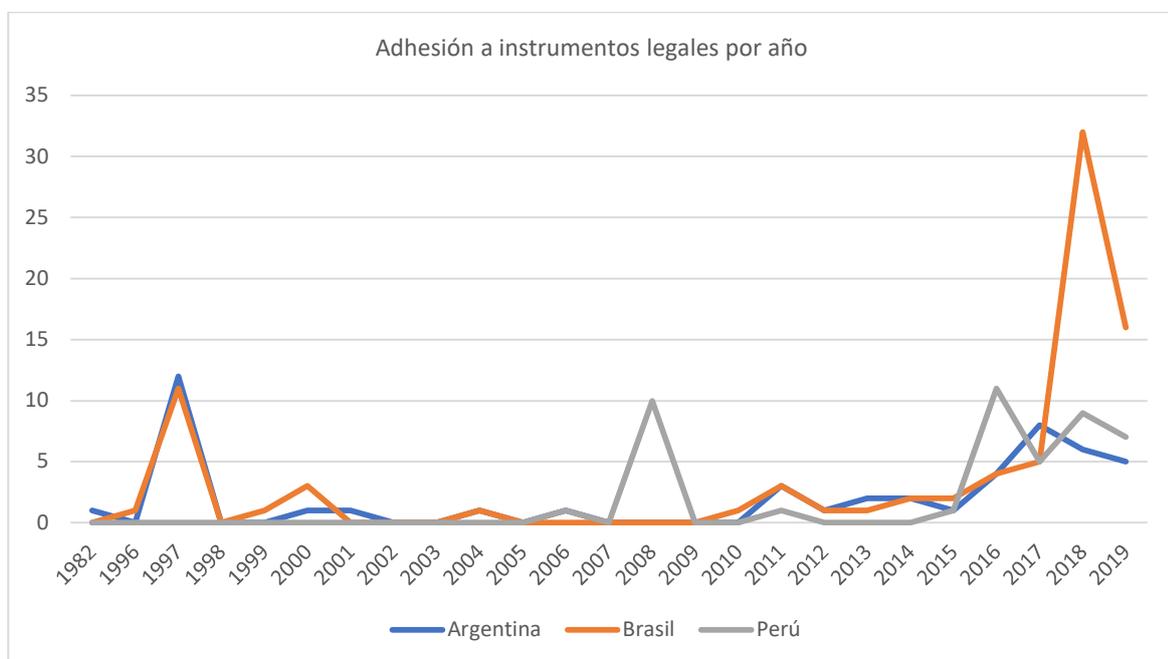
Pasado un año desde la presentación de la carta de interés por el Ministro de Economía y la Canciller, la reunión anual del Consejo de la OCDE a nivel ministerial de 2017 contó nuevamente con una importante delegación argentina, integrada esta vez por tres Ministros y dos Secretarios de Estado entre otras autoridades nacionales⁹⁷. En línea con la tendencia observada en los procesos de ampliación anteriores, en el contexto de esta Ministerial, junto con la candidatura argentina se oficializaron además las candidaturas para ingresar a la OCDE de otros cinco países: Brasil (bajo el gobierno del recientemente asumido Temer), Bulgaria, Croacia, Perú y Rumania (OCDE, 2019). Es decir, un grupo integrado por países de la UE y países de especial interés de Estados Unidos y cuyos Estados eran afines a un modo de producción y acumulación neoliberal.

El “efecto transformador” de la candidatura se puede observar también en los otros países candidatos de la región. Si bien no se ahondará en el tema en este trabajo, cabe resaltar que desde la presentación de sus candidaturas, Argentina, Brasil y Perú parecieron entrar en una competencia entre sí por acercarse a la organización, es decir por adherir a más instrumentos legales (ver gráficos 5 y 6), realizar más revisiones y participar en los órganos de trabajo de la OCDE. Esta “competencia” se vio reforzada por la falta de consenso entre los miembros de la OCDE respecto a si llevar a cabo un proceso de ampliación que

⁹⁷ La delegación argentina estuvo integrada por la Ministra de Relaciones Exteriores, Susana Malcorra, y su Secretario de Relaciones Económicas Internacionales, Horacio Reyser Travers; el Ministro de Producción, Francisco Cabrera; el Ministro de Energía y Minería, Juan José Aranguren; el Jefe de Gabinete y el Secretario de Comercio del Ministerio de Hacienda; y el Presidente de la Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA), Osvaldo Calzetta. La presencia de Aranguren y Calzetta habría respondido a la ceremonia realizada en los márgenes de la Ministerial para formalizar la incorporación de Argentina como miembro pleno a la Agencia de Energía Nuclear (AEN) de la OCDE y a su Banco de Datos, luego de la revisión iniciada en 2016 y de la invitación recibida en mayo. La presencia del Ministro de Hacienda, que habría elevado el número de ministros a cuatro, habría sido cancelada a último momento.

incluyera a todos los países candidatos. Las negociaciones hacia adentro de la organización tendían a indicar que un posible consenso para extender invitaciones alcanzaría a un número limitado de los países candidatos, a la vez que imperaba la idea de que por cada país latinoamericano se invitaría a uno europeo. En la práctica, ello funcionó como una competencia entre los países de la región por integrar la dupla (que como fuera analizado en el Capítulo 2, era tradicionalmente integrada por un país de la UE y un país fuertemente aliado de Estados Unidos) que sería invitada a iniciar el proceso de adhesión.

Gráfico 5: Adhesión a instrumentos legales por año: Argentina, Brasil y Perú.

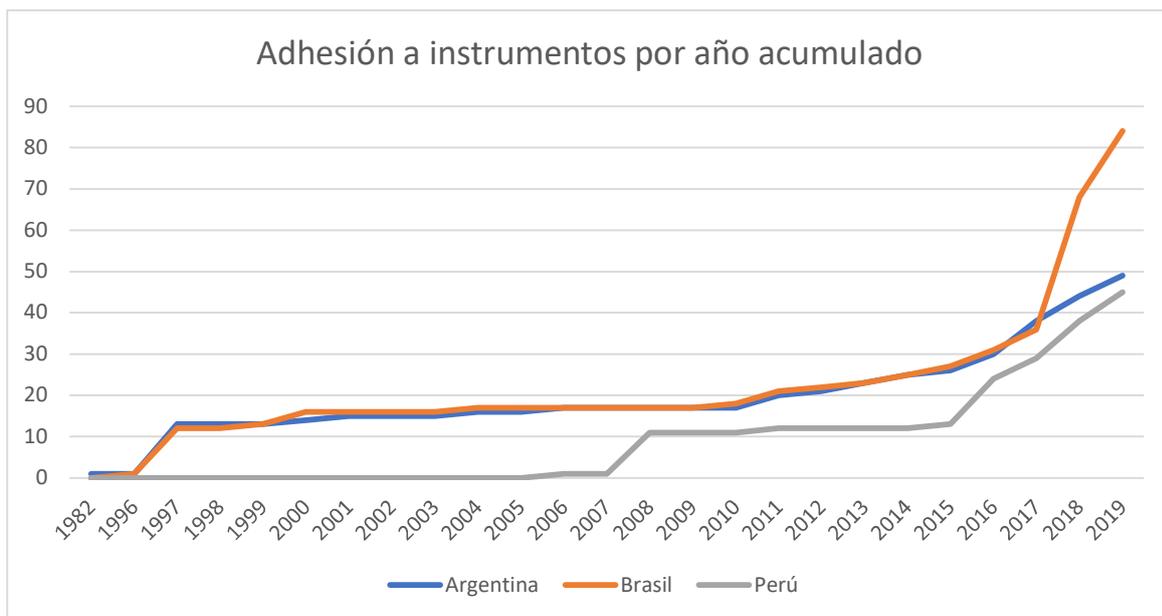


Fuente: Elaboración propia en base a <https://legalinstruments.oecd.org/>

Cabe recordar que en el Marco para la consideración de miembros potenciales (OCDE, 2017) entre los criterios tomados en cuenta para decidir invitar a un país se incluía su afinidad y participación en el trabajo de la organización. Según el documento, un importante indicador de dicha afinidad lo constituía el número y tipo de instrumentos legales a los que el candidato había adherido, con lo cual los tres países candidatos

de Sudamérica parecieron entrar en una carrera por adherir a la mayor cantidad de instrumentos legales posible. Entre 2016 y 2019, período del gobierno de Cambiemos que abarca además la presentación de las candidaturas de los tres países para ingresar a la OCDE (formalizadas en 2017), como se verá en el punto 2 del presente capítulo, la Argentina casi duplicó la cantidad de instrumentos legales de la organización a los que había adherido desde 1982 (pasó de 26 en 2015 a 49 al final del gobierno de Cambiemos). Brasil por su parte, en esos cuatro años adhirió a 57 instrumentos legales, frente a 27 adheridos durante las más de tres décadas anteriores. En la misma línea, en este período Perú sumó 32 instrumentos legales más a los 13 en los que era adherente en 2015.

Gráfico 6: Adhesión a instrumentos legales acumulado: Argentina, Brasil y Perú.



Fuente: Elaboración propia en base a <https://legalinstruments.oecd.org/>

Por cuestiones de espacio y relevancia este capítulo analiza solo una selección las “gestiones políticas” realizadas durante el gobierno de Cambiemos, las cuales fueron múltiples, frecuentes (con la participación en actividades de la OCDE casi todos los meses) y estuvieron protagonizadas por autoridades de diferente

nivel. Cabe destacar en particular las comparecencias ante el Consejo de la OCDE⁹⁸ del Ministro de Hacienda y del Ministro de Relaciones Exteriores, con apenas meses de diferencia. La presentación ante el Consejo del Ministro Dujovne habría tenido como objetivo central la “presentación formal” del Plan de Acción elaborado por su Ministerio (que había presentado al Secretario General a principio de año), a fin de “reafirmar la voluntad de la Argentina de acceder a un nuevo status en la organización” (Comunicado Hacienda, 2017, 25/04). La exposición del Canciller Faurie, por su parte, habría estado dedicada a presentar “los principales objetivos de la Argentina en su estrategia de integración al mundo, además de señalar el compromiso del país con la OCDE”, considerado parte de “una estrategia de integración inteligente al mundo” (Cancillería, 2017, 2/10). En esta ocasión, además, el Canciller habría presentado las prioridades que tendría la Presidencia argentina del G20 durante 2018, dando cuenta del fuerte interés de la OCDE por dicho foro y de la vinculación entre la pertenencia del país al G20 y el acercamiento a la OCDE. La Presidencia argentina del G20 en 2018 también resultó un elemento fundamental a favor del acercamiento entre las partes, atento la OCDE ha buscado contribuir (o intervenir) lo más activamente posible en las sucesivas Presidencias del grupo, proceso que evidentemente se ve facilitado en el caso de las Presidencias de países miembros de la OCDE⁹⁹.

Finalmente, entre las gestiones políticas de mayor visibilidad cabe incluir la realización en Buenos Aires del “Foro Argentina en OCDE”, un mes antes de recibir la Presidencia del G20. Se trató de un evento de alto nivel, de tres días de duración, organizado por la OCDE y el Banco Mundial con los Ministerios de Hacienda y Relaciones Exteriores, cuya jornada principal tuvo lugar en la Casa Rosada. El tema central del Foro fue el lanzamiento de “Una Agenda Social para el desarrollo sostenible y el crecimiento inclusivo”

⁹⁸ El Consejo es el máximo órgano de decisión de la organización y está integrado por los Embajadores de los países miembros y Representantes Permanentes ante la OCDE. Para un desarrollo del papel y las competencias del Consejo de la OCDE ver Anexo I.

⁹⁹ Para un desarrollo de la relación entre la OCDE y el G20 ver capítulo II.

(Télam, 2017, 12/11; Ramos, 2017; CAC, 2017) e incluyó en su agenda intervenciones del Vicejefe de Gabinete de Ministros, a cinco Ministros de Estado y dos Secretarios¹⁰⁰, al Diputado Nacional por el PRO, Fernando Sánchez, y al Director de la Agencia de Acceso a la Información Pública, Eduardo Andrés Bertoni, además de Directores de las dos organizaciones internacionales coorganizadoras. Se trató de una oportunidad tanto para reforzar las señales de interés del gobierno hacia la organización como para difundir el trabajo de la OCDE a nivel doméstico y enmarcar varias de las reformas que el gobierno buscaba implementar.

2.1. “En la OCDE pasa algo extraño”: apoyo a la Argentina, pero sin invitación

La ampliación de la OCDE, es decir la decisión de invitar a un país a convertirse en miembro, es una decisión que solo puede ser tomada con el consenso de todos sus miembros. El interés expresado por la Argentina y varios otros países en acercarse a la organización dio nuevo ímpetu al proceso de reflexión interno, incluyendo la revisión de la estrategia de ampliación y de relacionamiento externo, así como una reflexión sobre su gobernanza. Cabe destacar que desde su asunción el gobierno de Macri contó con el apoyo y la predisposición positiva de la mayoría de los países centrales (y miembros de la OCDE), apoyo que se hizo extensivo a la candidatura del país para ingresar a la organización. En esta sección se analizan los resultados de las múltiples gestiones políticas realizadas en este sentido por el gobierno de Cambiemos y la coyuntura en la cual se insertaron, atento contribuye a la comprensión de la falta de avances en

¹⁰⁰ El Ministro de Producción, Francisco Cabrera; el Ministro de Hacienda, Nicolás Dujovne; la Ministra de Desarrollo Social, Carolina Stanley; el Ministro de Educación, Alejandro Finocchiaro; el Ministro de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Jorge Triaca; el Secretario de Promoción de la Salud, Adolfo Rubinstein; y el Secretario de Relaciones Económicas Internacionales de la Cancillería, Horacio Reyser.

obtener la invitación para iniciar el proceso de adhesión y poder, eventualmente, convertirse en miembro de la OCDE¹⁰¹.

En un contexto en el cual la mayoría de los gobiernos de los países centrales se manifestaban positivamente hacia el gobierno de Cambiemos, éste incluyó el ingreso de la Argentina a la OCDE en la agenda de encuentros bilaterales de alto nivel con autoridades de países miembros de la organización, buscando consolidar el apoyo de la membresía a una invitación para el país. En este marco, una de las primeras expresiones de apoyo la otorgó el Presidente francés, François Hollande, durante su visita a la Argentina en marzo de 2016 (apenas pasados tres meses de la asunción del nuevo gobierno), en cuyo contexto apoyó tanto la candidatura a la OCDE como “la reintegración (de Argentina) en la comunidad financiera internacional” (Hollande, 2016, 24/02). Al año siguiente las expresiones de apoyo se multiplicaron, incluyendo expresiones públicas de los mandatarios de Suiza (SwissInfo, 2017, 20/04), Portugal (EFE, 2017, 13/06), Alemania (EFE, 2017, 8/06) y de autoridades de Noruega (Comunicado Hacienda, 2017, 27/09).

Pero fue el apoyo de Estados Unidos el factor considerado clave para las posibilidades de Argentina (y de cualquier país) de convertirse en miembro de la organización. En adición al respaldo expresado casi desde su asunción por el Presidente estadounidense Donald Trump, el Comité de Asuntos Exteriores de la Cámara de Representantes de ese país emitió un comunicado en donde también apoyaba “firmemente el pedido argentino de unirse a la organización” en virtud de las “importantes reformas” implementadas por el gobierno de Cambiemos desde su asunción (Seminario, 2018; Página12, 2018)¹⁰². La relevancia del

¹⁰¹ Cabe destacar que las deliberaciones entre los miembros de la OCDE son de carácter confidencial y solo se cuenta con la información que fue transmitida voluntariamente o filtrada a la prensa.

¹⁰² Cabe destacar que se trató de los escasos apoyos que hicieron referencia al ingreso de la Argentina como un beneficio mutuo, es decir tanto para el país sudamericano como para los miembros de la organización.

apoyo estadounidense responde a las estructuras de poder informales que subyacen a los mecanismos formales de decisión de la organización (analizados en el capítulo II) en las cuales Estados Unidos posee un papel central. Además, dicho apoyo fue obtenido en un contexto de supuesta reticencia de dicho país a una nueva ampliación, en particular atento las reflexiones sobre el posible impacto de nuevos miembros en la gobernanza de la OCDE y, justamente, la preocupación por mantener la efectividad (por lo menos para sus principales miembros) de los mecanismos de toma de decisión informales, como fuera señalado por la Embajadora Bourgon (2009).

Por su parte, los países centrales de la Unión Europea¹⁰³, que integran el conjunto de Estados que detentan la hegemonía a nivel global, se oponían a una ampliación que no incluyera una invitación inmediata o a corto plazo para los tres países europeos candidatos (Bulgaria, Croacia y Rumania). El planteo de una ampliación en grupos era también promovido por la Secretaría de la organización, la cual cabe recordar que durante el mandato del Secretario General Gurría promovió fuertemente la incorporación de nuevos miembros, habiéndose ampliado la membresía de 30 países cuando asumió en 2006 a 38 cuando finalizó su gestión en 2021. Así, y respecto a las candidaturas bajo consideración, su Jefa de Gabinete, Gabriela Ramos, destacaba “que la OCDE está muy satisfecha con el pedido del país [Argentina] de ingresar en el proceso de acceso” y respecto a la posibilidad de que se concrete el ingreso manifestó “esperamos que los países miembros de la OCDE decidan incluir a la Argentina *en el grupo de países a los que se les extenderá la invitación* a ingresar al proceso de acceso” recordando que “este proceso es largo y puede llevar años” (Comunicado Hacienda, 2017, 27/07, la cursiva es mía).

¹⁰³ Es decir, las principales economías de la UE. Se reconoce en este sentido que, si bien la Unión Europea como institución está hegemonizada por sus países más desarrollados, existen diferencias estructurales y jerárquicas hacia adentro del bloque el cual incluye países de la “periferia europea” que no necesariamente forman parte de la “alianza hegemónica global”.

Sin embargo, mientras que la UE y la Secretaría de la OCDE proponían un ingreso por grupos o de a pares, la posición estadounidense priorizaba la consideración “caso por caso”, buscando evitar un pronunciamiento respecto a todas las candidaturas presentadas. Aun así, y si bien inicialmente Estados Unidos habría apoyado únicamente el ingreso de Argentina de los seis candidatos bajo consideración, luego de múltiples negociaciones el gobierno de Trump habría manifestado la disposición a avanzar con la invitación al par compuesto por Argentina y Rumania, en una fórmula que respondía al interés europeo de que ingrese un país de la UE por cada nuevo miembro de la organización. La “exclusividad” del apoyo estadounidense a la Argentina primero y luego al par conformado con Rumania, pero sin aceptar pronunciarse respecto a los demás candidatos, y la posición de la UE de no aceptar avanzar con procesos aislados buscando alcanzar una decisión sobre la totalidad de los candidatos, en la práctica significó el bloqueo de un posible proceso de ampliación.

En este sentido, si bien la Argentina contaba con el apoyo de todos los miembros de la OCDE, el hecho de que ciertos países miembros promoviesen un abordaje del proceso de ampliación por grupos (o paquetes) de países implicaba que ningún país recibiría su invitación hasta que los miembros de la organización no alcanzaran un acuerdo respecto a la invitación (o no) a los otros candidatos. Así, la invitación a la Argentina se planteaba como dependiente de -o frenada por- los otros países bajo consideración, cuyas candidaturas no contaban con pleno consenso entre los miembros de la OCDE (Ámbito, 2018, “Brasil y Bulgaria, en el camino de la Argentina hacia la OCDE”). En línea con el interés de algunos miembros por continuar con la tendencia de extender invitaciones por grupos de países, en 2018 se planteaba que “la duda está puesta en qué otras naciones se sumarán a nuestro país en el ingreso” (Soria Guadalupe, 2018).

En 2017 la Jefa de Gabinete del Secretario General resumía claramente el panorama y anticipaba la situación que caracterizaría al resto período de gobierno de Cambiemos:

“desde el inicio del Gobierno del Presidente Macri, la relación se ha consolidado y crecido exponencialmente. Además, ha tomado otra dimensión desde que Argentina solicitó formalmente ser considerada en una nueva ronda de procesos de acceso que se encuentra actualmente en discusión en el Consejo de la OCDE (... sin embargo) toma tiempo generar un consenso entre 35 países. La discusión actual no es tanto sobre la candidatura de Argentina, que es muy sólida y cuenta con el apoyo generalizado de los países miembros, sino sobre el tamaño y los detalles de una nueva ronda de acceso, que comprenderá, como suele ser, un grupo de países” (Entrevista Ramos, 2017).

Ya sea con la expectativa de “destrabar” las negociaciones o para asegurarse ser el primer país invitado en caso de que finalmente se acordara abrir un proceso de ampliación, el gobierno de Cambiemos continuó sumando el apoyo de los países OCDE, aprovechando en particular la Presidencia argentina del G20 en 2018. En este contexto el flamante Presidente francés, Emmanuel Macron (2018), reconfirmó el apoyo de su país a la candidatura argentina para ingresar a la OCDE, destacando en la misma alocución la importancia de la Presidencia del G20 y la organización de la 11° Cumbre Ministerial de la OMC, apoyo reiterado por su Canciller, Jean-Yves Le Drian, pocos meses después (Le Drian, 2018). En los márgenes de la reunión de Ministros de Relaciones Exteriores del G20 organizada en Buenos Aires, la candidatura argentina recibió el apoyo del Reino Unido “una vez que se cumpla con las reformas y los requisitos de membresía” (EFE, 2018, 19/05) y de Japón (Cancillería, Prensa, 2018, 22/5). También durante la Presidencia argentina del G20, bajo la cual Chile estuvo entre los países invitados (elegidos por la Presidencia), el Presidente chileno, Sebastián Piñera, se sumó a los apoyos para el ingreso de Argentina a la OCDE (Télam, 2018, 22/6; Comunicado Presidencia Chile, 2018).

Luego de varios años de gestiones políticas y trabajo en el marco de la organización, ningún miembro de la OCDE se oponía a la candidatura argentina, y más aún, el país contaba con el apoyo explícito de la mayoría de los miembros de la organización, incluyendo los de mayor peso sistémico. En adición al considerable protagonismo internacional adquirido por el país (en gran parte por la Presidencia del G20 y por haber sido sede de la 11° Conferencia Internacional de la Organización Mundial del Comercio entre otros eventos), durante los dos primeros años del gobierno de Cambiemos las expectativas de las autoridades nacionales de que el país fuera invitado a iniciar el proceso de adhesión fueron creciendo. En este contexto, la reunión a nivel ministerial del Consejo en 2018 constituyó uno de los momentos de mayor expectativa para el gobierno nacional respecto a la toma de una decisión por parte de los miembros de la OCDE sobre la ampliación de la organización y la invitación al país a iniciar el proceso de adhesión. La delegación argentina para esta reunión -de la cual se esperaba que surgiera la invitación- estuvo en sintonía con la expectativa albergada (Chabay, 2018, “Confiado en el ingreso, el Gobierno envía una comitiva plural a la OCDE”), además de evidenciar el creciente involucramiento del Poder Legislativo en el acercamiento (analizado en el siguiente punto). Encabezada por el Canciller Faurie¹⁰⁴, acompañado por su Secretario de Relaciones Económicas Internacionales, y el Jefe de Gabinete y el Secretario de Comercio del Ministerio de Hacienda, entre otros funcionarios y Embajadores, también formaron parte de la delegación oficial tres legisladores¹⁰⁵.

En los márgenes de la Ministerial un evento del Business20 (grupo que reúne a representantes del sector empresario de los países del G20), aquel año presidido por Argentina, dio lugar a una fuerte presencia y

¹⁰⁴ Estaba prevista también la participación del Ministro de Hacienda, si bien finalmente no se concretó.

¹⁰⁵ La lista de legisladores incluyó al presidente del interbloque Cambiemos, Mario Negri, al presidente del interbloque Argentina Federal, Pablo Kosiner, y a la presidente del Frente Renovador, Graciela Camaño (HCDN, 2018, 31/05).

acompañamiento de empresarios argentinos¹⁰⁶. Entusiasmados también con la posibilidad de que el país recibiera la invitación para iniciar el proceso de adhesión, ya que “según la opinión de los empresarios argentinos, el clima para que se acepte al país en el grupo es óptimo” (Ámbito, 2018).

La confianza y optimismo del oficialismo de que la Ministerial tendría como resultado una decisión por parte del Consejo de la OCDE que incluyera la invitación a la Argentina fue expresada por varias autoridades en la antesala de la reunión (Télam, 2018, 24/05; Chabay, 2018; Avignolo, 2018). Sin embargo, la Ministerial finalizó sin novedades respecto a una decisión de los miembros sobre la ampliación de la organización, es decir que no se invitó a la Argentina ni a ninguno de los países candidatos bajo consideración. Luego de más de un año de deliberaciones mensuales o bimensuales sobre el tema, y de años de reflexión si se considera el proceso de ampliación en general, los miembros de la OCDE no lograron llegar a un acuerdo sobre “la lista de invitados a acceder al organismo” (LPO, 2018, 31/05): *“Lo que se sabe desde fuera del organismo es que, desde hace más de 12 meses, el Consejo de la OCDE en forma mensual -y a veces en forma bimensual-, ha venido trabajando sobre las candidaturas de los 6 países miembros y se ha avanzado muchísimo respecto de la conformación de un paquete, pero todavía no se ha logrado un acuerdo sobre quiénes serán los integrantes de ese paquete, además de Argentina”* (Ámbito, 2018).

Hubo una renovada expectativa por parte de las autoridades nacionales de recibir la invitación en ocasión de la Cumbre de Líderes del G20 que tuvo lugar en Buenos Aires a fines de noviembre de 2018, si bien en esta ocasión las expresiones de optimismo fueron bastante más medidas. Incluso en este contexto, y

¹⁰⁶ Según medios de comunicación, habrían participado de la reunión presidida por Daniel Funes de Rioja (COPAL): Eduardo Elsztein (IRSA y Cresud), Paolo Rocca (Techint), Miguel Gutiérrez (YPF), Marcelo Midlin (Pampa Energía), Miguel Acevedo (AGD), Martín Migoya (Globant), Alejandro Bulgheroni (PAE), Luis Pérez Compagnon (Molinos), y Enrique Cristofani (Santander Río) (Ámbito, 29/5/2018)

aprovechando que la ocasión reunió a los líderes de los principales países miembros de la OCDE, el Presidente Macri sumó a la lista de expresiones públicas de apoyo para el ingreso del país a la organización las de España¹⁰⁷ (De Carlos, 2018) y Turquía (Perfil, 2018). La Cumbre fue descrita como “la última gran oportunidad del Ejecutivo argentino de lograr un éxito diplomático y cumplir sus promesas en materia de política exterior”, resaltando que “de los objetivos que se había propuesto, entre ellos impulsar el ingreso de Argentina a la OCDE (...) no hay mucho más que pronunciamientos amables” (Hernández, 2018). Sin embargo, la Cumbre del G20 pasó y la invitación no fue extendida. El propio Presidente Macri describió la situación en términos que fueron interpretados por la prensa como denotando decepción o enojo: *“En la OCDE pasa algo extraño. Todos aceptan el ingreso (de Argentina). Estamos primeros en la lista, pero no se ponen de acuerdo con los otros ingresos. De Argentina nadie discute, pero discuten sobre Rumanía, Bulgaria... y van pasando los meses”* (Perfil, 2018; El Cronista, 2018).

En un contexto doméstico de profundo deterioro de la situación económica y social, y en línea con el desencanto generado por la falta de una invitación, a diferencia de los tres años anteriores la delegación argentina que participó de la reunión del Consejo de la OCDE a nivel ministerial en 2019 no contó con la presencia de Ministros. Encabezada por el Secretario de Relaciones Económicas Internacionales de la Cancillería, Horacio Reyser Travers, la completaron una reducida comitiva de Embajadores y funcionarios de la Cancillería (Cancillería, 2019, 24/5). Nuevamente, pero esta sin vez sin grandes expectativas previas, la reunión (y al poco tiempo el gobierno de Cambiemos) finalizó sin que se lograra un acuerdo entre los miembros respecto a las seis candidaturas para iniciar el proceso de acceso.

A pesar de que no lograron alcanzar un acuerdo para invitar al país, los países miembros de la OCDE y la Secretaría continuaron promoviendo el acercamiento entre Argentina y la organización. En este sentido,

¹⁰⁷ País que tiene estatus de “Invitado permanente” del G20.

entre las últimas expresiones de apoyo bajo el gobierno de Cambiemos, en octubre de 2019, a poco de la finalización del mandato del Presidente Macri, el gobierno estadounidense emitió una carta reiterando su apoyo al ingreso de Argentina a la OCDE, por delante incluso del de Brasil en un contexto de considerables gestiones bilaterales encabezadas por el flamante Presidente de dicho país, Jair Bolsonaro (Ayres, 10/10/2019). Meses más tarde, mediante una nueva carta y con un nuevo gobierno en Argentina, la situación finalmente se revertiría (Boadle, 15/01/2020).

2.2. El papel del Poder Legislativo en el acercamiento a la OCDE

El Poder Legislativo fue adquiriendo un creciente protagonismo en la relación de la Argentina con la OCDE durante el gobierno de Cambiemos, en particular durante la segunda mitad del mandato. Se toman como indicadores de este protagonismo no solo la promoción y en ocasiones aprobación de reformas legislativas en línea con los estándares de la OCDE, sino también la participación de legisladores en actividades, reuniones y gestiones orientadas a obtener la invitación a ingresar a la organización. Se repasan brevemente algunos de los principales hitos en este sentido.

El año 2018 comenzó con el recibimiento en el Congreso de una delegación de la División de Política Regulatoria de la OCDE, integrada por funcionarios de Estados Unidos, Reino Unido y México, a cargo de la Revisión de Pares realizada en el marco de dicha División. Durante el evento, del cual también participó el Secretario de Legal y Técnica de la Nación, Pablo Clusellas, varios Diputados expresaron el respaldo al ingreso del país a la organización, y en particular el Diputado del PRO, Luciano Laspina, resaltó los “enormes esfuerzos” que estaba realizando el país “para integrarse a la OCDE” (Comunicado HCDN, 2018, 27/02).

En la misma línea, al año siguiente los Presidentes de ambas Cámaras legislativas (la Vicepresidente y titular del Senado, Gabriela Michetti, y el presidente de la Cámara de Diputados, Emilio Monzó) viajaron a París para asistir a la OCDE¹⁰⁸, junto con la diputada nacional por el PRO Silvia Lospennato y funcionarios del Ministerio de Hacienda. La misión de los legisladores fue presentada explícitamente como parte del impulso al ingreso de la Argentina a la organización, e incluyó por ello una reunión de la delegación con el Secretario General Gurría durante la cual los legisladores destacaron “las reformas parlamentarias llevadas a cabo en los últimos dos años en Argentina en materias asociadas a las mejores prácticas de la OCDE” (Comunicado HCDN, 2018, 27/03).

Como fuera señalado, el Poder legislativo también formó parte de la delegación argentina que participó en la reunión a nivel Ministerial de la OCDE en 2018. En un contexto de gran expectativa para el gobierno nacional de recibir la invitación para iniciar el proceso de adhesión, formaron parte de la delegación argentina el presidente del interbloque Cambiemos, Mario Negri, el presidente del interbloque Argentina Federal, Pablo Kosiner, y la presidente del Frente Renovador, Graciela Camaño (Comunicado HCDN, 2018, 31/05). Dado que no podían formar parte de una reunión dirigida a Ministros, la presencia de los tres legisladores fue enmarcada como parte de su participación en el Foro Global de la OCDE que tradicionalmente se realiza en los márgenes de la reunión Ministerial.

Si bien se trataba de “opositores livianos” (Chabay, 2018), la inclusión de legisladores ajenos al partido del gobierno en la delegación, junto con la visita realizada meses antes por la delegación de legisladores oficialistas encabezada por ambos Presidentes de Cámara, buscaba reforzar la presentación del interés en ingresar a la OCDE como una “política de estado” que trascendía al gobierno de Macri. En este

¹⁰⁸ En el contexto de esta misión la Vicepresidenta Michetti también participó como oradora del Foro Global de Integridad y Anticorrupción organizado anualmente por la OCDE.

contexto, durante una reunión con el Secretario General Gurría, el Presidente del interbloque Cambiemos destacó el papel del Congreso en el acercamiento del país a la OCDE, incluyendo mediante “la sanción de leyes asociadas a las mejores prácticas promovidas por la OCDE, como la ley de responsabilidad penal de personas jurídicas; derecho de acceso a la información pública; la creación de la Oficina de Presupuesto del Congreso (OPC); la modificación de las leyes de defensa de la competencia; de financiamiento productivo; de simplificación y desburocratización del Estado; la reforma tributaria; la regularización de las estadísticas¹⁰⁹; entre otras” (Comunicado HCDN, 2018, 31/05).

Respecto al papel del poder legislativo en la promoción de leyes alineadas con los estándares y recomendaciones de la OCDE, éstas formaron parte de lo que se llamó “esfuerzos de adecuación legislativa”. Estas medidas dan cuenta de la repercusión en el país de algunas de las recomendaciones de la OCDE, entre ellas la aprobación por el Congreso de la Ley 27.401 de responsabilidad penal de las personas jurídicas y la Ley 27.430 de reforma tributaria. Junto con la Ley 27.275 de acceso a la información pública (adoptada en septiembre de 2016), fueron consideradas por los miembros de la OCDE como esfuerzos de “adecuación legislativa” por parte de la Argentina para acercarse a los estándares y principios de la OCDE. A esta lista se sumarían luego la Ley 27.440, llamada por el oficialismo “Ley de financiamiento productivo” y “Ley de Mercado de Capitales” por la oposición¹¹⁰; la Ley 27.442 de defensa de la competencia; y la Ley 27.446 de simplificación y desburocratización de la Administración Pública Nacional, todas ellas adoptadas en mayo del año siguiente.

¹⁰⁹ En 2018 una misión de la OCDE que viajó al país en el marco de la Revisión de Estadísticas también destacó “los cambios introducidos en el funcionamiento del Instituto Nacional de Estadísticas y Censo (INDEC) en los últimos dos años” (Elefete, 25/05/2018) en tanto estaban en línea con las recomendaciones realizadas por la organización.

¹¹⁰ El oficialismo promovió la ley con una narrativa centrada en “el impulso al financiamiento de PyMEs” (<https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-27440-310084>). Referentes de la oposición, en cambio, destacaron que la ley apuntaba a reducir la capacidad de regulación estatal (mediante la reducción de las competencias de la Comisión Nacional de Valores) en respuesta a reclamos de las grandes corporaciones económicas (Página12, 2018/03).

Cabe analizar también la exposición del Canciller Faurie ante la Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara de Diputados en 2018, realizada luego de la reunión Ministerial de la OCDE a la cual el gobierno asistió con altas expectativas de recibir una invitación y regresó sin resultados. La audiencia de Faurie se inscribió entonces en ese marco de “decepción” del gobierno por la falta de invitación a pesar de los considerables esfuerzos realizados durante casi tres años de gobierno. Durante la Comisión el Diputado opositor Guillermo Carmona (FpV) se refirió a la inclusión dentro del presupuesto de una partida de 2.841.000 pesos destinada a la OCDE, otra de 9.517.000 pesos para los Comités de la OCDE y una tercera de 1.032.000 pesos para el Programa Regional de América Latina y el Caribe (PRALC) también de la OCDE. Al respecto, el Diputado Carmona le consulta al Canciller sobre “el destino” de los más de trece millones de pesos (unos 350 mil USD en ese momento) para “un organismo del cual no somos parte, cuando en la documentación oficial [de la OCDE] ni siquiera aparecemos como un Estado en proceso de adhesión, como sí aparece Brasil”¹¹¹ (HCDN, 2018). En contraste con la narrativa mantenida por el gobierno, en su intervención el Diputado resaltó que la membresía constituía una aspiración del gobierno del Presidente Macri, que incluía, además del presupuesto, “proyectos de ley necesarios para entrar a la OCDE” siendo que el Congreso había estado “absolutamente ausente en la discusión de esta membresía”. En su respuesta, el Canciller Faurie señaló que la Argentina ya pertenecía a determinadas instancias de trabajo de la organización, resaltando en particular el Centro de Desarrollo¹¹², y que había sido invitado a otras instancias de trabajo, lo cual “hace que la Argentina tenga algunas cuotas que pagar por participar en las reuniones. Pero además existen estudios que la Argentina pide, el último de los cuales fue sobre

¹¹¹ Se estima que el Diputado se refería a la aparición de Brasil como “Socio Clave” de la OCDE, tanto en la página web de la organización como en todas las comunicaciones y publicaciones en donde se hace referencia a este país. Ver capítulo 2 para un desarrollo de la categoría “Socio Clave”.

¹¹² Agencia semiautónoma de la OCDE de la cual la Argentina es miembro desde 2011 (y había sido miembro previamente entre 1994 y 2002).

agricultura” (op. Cit.). Cabe transcribir parte de la explicación otorgada por Faurie en tanto resulta particularmente ilustrativa:

“nosotros hemos pedido la admisión a la OCDE en 2016. La OCDE entró en un proceso de reflexión acerca de cuál es el futuro de esa organización y cómo será la composición de su membresía. Mientras terminan esa etapa de reflexión, nosotros decidimos que era oportuno comenzar a preparar relevamientos sectoriales e hicimos un plan de trabajo de Argentina frente a dicho organismo sobre cómo sería nuestra vinculación en cada uno de esos planos.

Este plan tiene ya dieciséis áreas de trabajo, parte de las cuales implica la realización de estudios, que son los que pueden figurar en la evaluación presupuestaria. Además, posiblemente presentemos otras seis áreas respecto de las cuales nos gustaría trabajar con la OCDE, en función de que ese organismo es el repositorio de las mejores prácticas en distintos sectores de la organización de un Estado.

En caso de que se abra nuestra admisión para el proceso negociador, ello nos encontraría ya en condiciones y con una mejor preparación como para que este proceso negociador tenga una duración más breve, que habitualmente insume entre dos y cinco años, dependiendo de aquellas cuestiones en las que el país deba adecuarse para estar comprendida en la normativa de las mejores prácticas.” (HCDN, 2018, el subrayado es mío).

Esta intervención no solo resume parte del recorrido realizado por Argentina por acercarse a la organización, los resultados obtenidos y la coyuntura enfrentada, sino que también da cuenta de varios de los elementos analizados en esta primera sección. En este sentido, cabe destacar que, aún sin avances en la obtención de una invitación, el Canciller manifestaba que era de interés del gobierno continuar ampliando las áreas de trabajo con la OCDE.

Un mes antes de la que sería la última reunión anual del Consejo de la OCDE a nivel Ministerial para el gobierno de Cambiemos, el “Center for Strategic and International Studies” (CSIS) de Estados Unidos presentó su informe “Una evaluación preliminar de la adhesión de Argentina a la OCDE”, elaborado con el apoyo del Banco BBVA/Francés y el Pan American Energy Group (Matera et al, 2019). El informe fue también presentado en Buenos Aires, en un evento organizado en la Cámara de Diputados al cual asistieron legisladores¹¹³, funcionarios del Poder Ejecutivo y del Poder Judicial, funcionarios extranjeros, entre ellos el Embajador de Japón en Argentina, y de organismos internacionales y representantes del sector privado¹¹⁴, sociedad civil y de la academia (Carrio, 2019). De manera cada vez más evidente, el creciente involucramiento del Poder Legislativo en el acercamiento de la Argentina a la OCDE y de los esfuerzos por convertir el proceso de adhesión a la organización en una política de Estado respondían al interés en garantizar que el acercamiento trascendiera el gobierno de Macri, en particular en el contexto de pronósticos poco positivos respecto a su posibilidad de reelección. En este sentido, durante la presentación del informe uno de sus autores y Director del Programa para las Américas del CSIS, Michael Matera, destacó que “el ingreso a la OCDE debe convertirse en una política de estado (...) *independientemente del gobierno que ejerza el poder*” (op. Cit. la cursiva es mía). A su vez, también se destacó el papel del diputado oficialista Emilio Monzó, presidente de la Cámara baja, en “hacer que la OCDE forme parte esencial de la agenda parlamentaria Argentina”.

El recorrido realizado da cuenta de las múltiples gestiones llevadas a cabo por una diversidad de actores y autoridades. Más allá del gobierno nacional, el poder legislativo, el sector privado y actores de otros

¹¹³ Fueron oradores en el evento los diputados nacionales Luciano Laspina (PRO, Santa Fe); Carla Pitiot (Frente Renovador, CABA); Marco Lavagna (Consenso Federal, CABA); Facundo Suárez Lastra (UCR, CABA); y Fernanda Vallejos (Frente para la Victoria – PJ, Buenos Aires), cuya intervención en el evento desentonó considerablemente con el apoyo irrestricto del resto al acercamiento a la Organización.

¹¹⁴ Participaron como oradores Marcos Bulgheroni, CEO de Pan American Energy Group y Co presidente del Foro Estratégico Argentina-EEUU de CSIS; Martín Migoya, cofundador y CEO de Globant, Andrea Grobocopatel, Jaime Campos (AEA) y Carolina Castro (UIA).

países contribuyeron visiblemente a estrechar la relación del país con la organización. Ante la falta de una invitación que cristalizara la relación de la Argentina con la OCDE, se buscó instalar el acercamiento con la organización en la agenda nacional como un elemento permanente y definitivo que trascendiera al gobierno de turno. Cabe considerar y resaltar también en este sentido, el llamado que incluye el informe del CSIS, en donde en adición al reconocimiento de la participación legislativa en el acercamiento a la organización manifiesta que “el poder judicial debe participar estrechamente en el proceso de adhesión a la OCDE como un mecanismo para fortalecer su rol e independencia” (Matera et al.,2019, p. 11).

3. Profundización del trabajo en el marco de la OCDE: participación, estudios y adhesión a instrumentos legales

En paralelo a las “gestiones políticas” realizadas por el gobierno de Cambiemos para que el país sea invitado a ingresar a la OCDE se llevaron a cabo también múltiples esfuerzos en el marco del trabajo de la organización. Esta sección recopila y analiza las principales acciones realizadas por la Argentina en los tres ejes que estructuran el trabajo de la OCDE: la adhesión a instrumentos legales, la realización de estudios y de revisiones sobre el país, y la participación en instancias y órganos de trabajo. Si bien para fines analíticos se los presenta por separado, se trata de ejes interrelacionados, que suelen implicarse mutuamente y, por ende, en los cuales se suele avanzar en conjunto. En este sentido, por ejemplo, la elevación en el nivel de participación en un Comité puede depender de que el país adhiera a determinado instrumento legal de dicho órgano, y a su vez, la aceptación de la solicitud de adhesión al instrumento puede estar ligado a la adopción de determinadas reformas lo cual suele ser determinado mediante la realización de un estudio.

Cabe repasar en primer lugar, los por lo menos 24 instrumentos legales¹¹⁵ a los cuales el país adhirió durante el gobierno de Cambiemos tomando en cuenta las áreas de políticas a las que se refieren (ver cuadro 4). Estos pertenecieron principalmente a dos divisiones de la OCDE, la de Asuntos Financieros y la de Ciencia Tecnología e Innovación.

Dentro de la División de la OCDE dedicada a Asuntos Financieros, entre 2016 y 2019 Argentina adhirió a ocho instrumentos legales, entre ellos varios del área de inversiones, tales como: la Recomendación sobre Directrices para Políticas de Inversiones de Países Receptores vinculadas a Seguridad Nacional; la Recomendación sobre las Guías OCDE-FAO sobre Cadenas de Suministro Agrícolas Responsables; la Recomendación sobre Guías para la Debida Diligencia para el Involucramiento Significativo de Actores Interesados en el Sector Extractivo; la Recomendación sobre Guías de Debida Diligencia sobre Cadenas de Suministro Responsables en el Sector de Textiles y Calzado; la Recomendación sobre Debida Diligencia para la Conducta Empresarial Responsable; y la Recomendación sobre Guías para la Gobernanza Corporativa de las Empresas de Propiedad Estatal. Dentro de la misma división, pero vinculado al área de anticorrupción, el país adhirió a la Declaración sobre la Lucha contra el Soborno Transnacional “Hacia una nueva era de aplicación” y a la Recomendación del Consejo para Actores de Cooperación para el Desarrollo sobre el manejo del Riesgo de Corrupción.

También en el marco de la División de Asuntos Financieros cabría considerar el caso de los Códigos de Liberalización de Movimientos de Capitales y Operaciones Corrientes Invisibles, instrumento legal al cual el país habría solicitado adherir, pero solicitud que los países miembros de la OCDE no habrían llegado a aceptar. Esto surge de las palabras del propio Secretario General de la OCDE, quien en junio de 2019

¹¹⁵ La solicitud de adhesión a dos instrumentos legales adicionales fue aprobada por la OCDE a principios de 2020, por lo cual se estima probable que haya sido presentada por el país en el segundo semestre de 2019 o antes.

destacaba la apertura de las cuentas de las principales economías emergentes y señalaba, en particular, cómo Argentina -junto con países de América Latina no miembros de la OCDE como Brasil y Perú- ha “seguido el camino de sus vecinos OCDE Chile y México en la adopción de compromisos creíbles para la liberalización progresiva *como parte de su proceso de adhesión a los Códigos*” (Comunicado OCDE, 2019, 8/6, la cursiva es mía).

Entre los instrumentos a los que se adhirió dentro de la División de Ciencia, Tecnología e Innovación se encuentran la Recomendación sobre Acceso a Datos de Investigación provenientes de Financiamiento Público; la Declaración de Daejon sobre Ciencia, Tecnología y Políticas de Innovación para la Era Global y Digital; la Declaración sobre el Fortalecimiento de las PyMEs y Emprendedorismo para la Productividad y el Crecimiento Inclusivo; la Recomendación sobre Principios para la Elaboración de Políticas de Internet; la Recomendación sobre Toma de Decisiones de Política del Consumidor; y la Recomendación sobre Inteligencia Artificial de 2019.

El país también adhirió a varios instrumentos de la División de Gobernanza Pública, tales como la Recomendación sobre Gobierno Abierto adoptada por los propios miembros de la OCDE en 2017; la Recomendación sobre Estrategias de Gobierno Digital (adoptada en 2014); la Declaración sobre Innovación del Sector Público (de 2019); y la Recomendación sobre Integridad Pública.

Otros instrumentos relevantes a los que el país adhirió son la Convención Multilateral para la Implementación de Medidas vinculadas a Tratados Fiscales para la Prevención de la Erosión de la Base Imponible y el Traslado de Beneficios (BEPS); la Declaración sobre Mejores Políticas para Alcanzar un Sistema Alimentario Global Productivo, Sostenible y Resiliente; la Declaración de Cancún sobre la

Economía Digital: Innovación, Crecimiento y Prosperidad Social; la Recomendación sobre Buena Práctica Estadística; y la Recomendación sobre Equidad de Género en Educación, Empleo y Emprendedorismo.

Finalmente, durante el gobierno de Cambiemos la Argentina se convirtió en adherente de dos instrumentos de la División de Medioambiente: la Recomendación sobre Integración de la Adopción del Cambio Climático en la Cooperación para el Desarrollo, y la Declaración sobre Políticas Medioambientales Anticipatorias; así como de la Declaración sobre Políticas para la Construcción de Mejores Futuros para Regiones, Ciudades y Áreas Rurales de la División de desarrollo regional.

Cabe destacar que la mayoría de estos instrumentos legales y los estándares y recomendaciones que recomiendan implementar tanto a sus países miembros (centrales) como a los países periféricos, fueron elaborados en los últimos años (muchos de ellos son incluso de este siglo), con lo cual no formaron parte ni contribuyeron al desarrollo de los países miembros de la OCDE ni a alcanzar sus actuales niveles de ingreso. Como fuera señalado en el primer capítulo, al contrario de cómo se suelen presentar y difundir dichos estándares, es decir como mejores prácticas para lograr el desarrollo y crecimiento económico del país que las adopta, ellos son en realidad el producto del desarrollo de los países miembros y no requisitos de éste.

Cuadro 4: Instrumentos legales de la OCDE a los que Argentina adhirió durante el gobierno de Cambiemos

Área / División		Instrumento adoptado	Año
Asuntos Financieros	Anti-corrupción	Declaración sobre la Lucha contra el Soborno Transnacional “Hacia una nueva era de aplicación”	2016
		Recomendación del Consejo para Actores de Cooperación para el Desarrollo sobre el manejo del Riesgo de Corrupción	2016
	Inversiones	Recomendación sobre Directrices para Políticas de Inversiones de Países Receptores vinculadas a Seguridad Nacional	2017
		Recomendación sobre las Guías OCDE-FAO sobre Cadenas de Suministro Agrícolas Responsables	2017
		Recomendación sobre Guías para la Debida Diligencia para el Involucramiento Significativo de Actores Interesados en el Sector Extractivo	2017
		Recomendación sobre Guías de Debida Diligencia sobre Cadenas de Suministro Responsables en el Sector de Textiles y Calzado	2017
		Recomendación sobre Debida Diligencia para la Conducta Empresarial Responsable	2018
		Recomendación sobre Guías para la Gobernanza Corporativa de las Empresas de Propiedad Estatal	2018
Estadística	Recomendación sobre Buena Práctica Estadística	2017	
Comercio	Declaración sobre Mejores Políticas para Alcanzar un Sistema Alimentario Global Productivo, Sostenible y Resiliente	2016	
Asuntos Sociales/Género	Recomendación sobre Equidad de Género en Educación, Empleo y Emprendedorismo	2017	
Política Fiscal	Convención Multilateral para la Implementación de Medidas vinculadas a Tratados Fiscales para la Prevención de la Erosión de la Base Imponible y el Traslado de Beneficios (BEPS)	2017	
Ciencia, Tecnología e Innovación	Declaración de Cancún sobre la Economía Digital: Innovación, Crecimiento y Prosperidad Social	2016	
	Recomendación sobre Acceso a Datos de Investigación provenientes de Financiamiento Público	2018	
	Declaración de Daejon sobre Ciencia, Tecnología y Políticas de Innovación para la Era Global y Digital	2018	
	Declaración sobre el Fortalecimiento de las PyMEs y Emprendedorismo para la Productividad y el Crecimiento Inclusivo	2018	
	Recomendación sobre Principios para la Elaboración de Políticas de Internet	2018	
	Recomendaciones sobre Toma de Decisiones de Política del Consumidor	2019	
Gobernanza	Recomendación sobre Inteligencia Artificial	2019	
	Recomendación sobre Gobierno Abierto	2018	
	Recomendación sobre Estrategias de Gobierno Digital	2019	
	Declaración sobre Innovación del Sector Público	2019	
Desarrollo Regional	Recomendación sobre Integridad Pública	2020	
	Declaración sobre Políticas para la Construcción de Mejores Futuros para Regiones, Ciudades y Áreas Rurales	2019	
Medioambiente	Declaración sobre Integración de la Adopción del Cambio Climático en la Cooperación para el Desarrollo (desde febrero)*	2020	
	Declaración sobre Políticas Medioambientales Anticipatorias*	2020	

Fuente: Elaboración propia en base a <https://legalinstruments.oecd.org/en/adherences>

*Se incluyen porque por la fecha de aceptación la adhesión a estos instrumentos habría sido solicitada durante 2019.

En cuanto a las revisiones y estudios realizados (ver cuadro 5), durante el gobierno de Cambiemos se llevaron a cabo más de 15 estudios sobre diversas áreas de políticas del país. Dichos estudios buscan plantear un diagnóstico de la situación sectorial analizada, identificando los principales “desafíos” a abordar y, sobre esa base, realizando las recomendaciones consideradas necesarias para su abordaje, las cuales suelen estar reflejadas en instrumentos legales de la organización. Entre los estudios realizados y que fueron difundidos públicamente (ver cuadro 6) se ubican la Revisión Preliminar de Estadísticas; la Revisión de Políticas Agrícolas; la Revisión de Gobernanza Corporativa de Empresas de Propiedad Estatal; la Exploración de Política Regulatoria; el estudio “Combate a la colusión en contrataciones de obras públicas en Argentina”; la Revisión de Integridad “Alcanzando un cambio sistémico y sostenido”; la Revisión de Gobierno Digital “Acelerando la digitalización del sector público”; el Estudio de Gobierno Abierto; la Revisión de Gobernanza de Presupuesto e Infraestructura; la Revisión de Política Regulatoria “Herramientas y prácticas para la mejora de la regulación”; la Evaluación del Sistema Estadístico argentino y Estadísticas Clave; el estudio sobre Gobernanza del Agua; la Revisión de Pares del Punto Nacional de Contacto Argentino para Conducta Empresaria Responsable; y los dos Estudios Económicos de Argentina.

Por su carácter transversal, a diferencia de los otros estudios realizados abocados a análisis sectoriales, y por su fuerte relevancia dentro de la organización, cabe considerar brevemente los principales aspectos de los “Estudios Económicos” sobre Argentina realizados durante el gobierno de Cambiemos en 2017 y 2019 (OCDE, 2017b y 2019b). El “Estudio Económico” (“Economic Survey”) es una de las publicaciones insignia de la OCDE y consiste en informes realizados periódicamente (por lo general cada dos años) sobre las políticas y desarrollos económicos de sus países miembros y países asociados selectos, con “capítulos dedicados a los principales desafíos económicos y a las recomendaciones políticas para afrontarlos”¹¹⁶.

¹¹⁶ https://www.oecd-ilibrary.org/economics/oecd-economic-surveys_16097513

Cabe destacar que dichos estudios son realizados en el marco de la División de Economía de la OCDE y discutidos por el Comité de Política Económica. Dicho Comité funciona en la práctica como el “núcleo” de la OCDE y, si bien no es diferenciado del resto de manera formal, constituye el Comité con mayor influencia y poder dentro de la organización. Se trata además del área de la organización en donde el enfoque ortodoxo neoliberal aparece más claramente definido y promovido, cuestión que resulta evidente al analizar sus publicaciones.

De manera atípica, la versión del Estudio Económico realizada sobre Argentina en 2017 fue una adaptación del estudio tradicional, el cual incorporó en su elaboración al Centro de Desarrollo de la OCDE (órgano semiautónomo en el cual Argentina tiene estatus de miembro pleno). La inclusión del Centro de Desarrollo habría logrado ampliar el enfoque tradicionalmente adoptado en estos estudios por la División de Economía, incorporando una mayor consideración por cuestiones sociales y vinculadas al desarrollo¹¹⁷. Aun así, el informe coloca un considerable énfasis en el cambio en la orientación de las políticas nacionales con relación al gobierno anterior, en línea con la narrativa de las autoridades locales y el nombre mismo de la coalición de gobierno: “*Tras años de políticas económicas insostenibles, Argentina ha emprendido recientemente reformas audaces y un giro en las políticas que ha contribuido a evitar otra crisis y a estabilizar la economía*” (OCDE, 2017b, p. 2, la cursiva es mía). Como resulta evidente de dicha cita, el Estudio Económico se encuentra claramente atravesado por un posicionamiento político en cuyo marco se pronuncia tanto respecto al gobierno de Cambiemos como respecto a su antecesor.

¹¹⁷ Cabe reconocer la coexistencia, dentro de la OCDE, de cierta diversidad de enfoques entre algunas áreas o divisiones. En este sentido, mientras que en la División de Economía predomina una visión fuertemente ortodoxa, durante el período bajo análisis y bajo la gestión del Director General, Mario Pezzini, el Centro de Desarrollo que amplió considerablemente la participación de países periféricos y constituyó una de las áreas de la organización que sostuvo un enfoque más menos ortodoxo.

Más allá del diagnóstico realizado sobre la situación económica, entre las recomendaciones incluidas en el informe predominan las de carácter ortodoxo que llaman a la sostenibilidad fiscal “siguiendo metas fiscales fijas”; la eliminación de subsidios a la energía; y la realización de una reforma fiscal que incluya - entre otras cosas- la reducción del umbral de ingresos a partir del cual los contribuyentes empiezan a pagar el impuesto a las ganancias. El informe también recomienda una mayor liberalización y apertura económica a través de la reducción de los aranceles de importación y de reducir “aún más” la aplicación de las licencias de importación no automáticas. Las recomendaciones incluidas también se refieren a una mayor flexibilización laboral, al recomendar “proteger a los trabajadores con un seguro de desempleo y formación, *en lugar de regulaciones laborales estrictas*” (la cursiva es mía) y la introducción de procedimientos extrajudiciales para los conflictos laborales. Además, el informe promueve la reducción del papel del Estado al recomendar, por ejemplo, la racionalización del empleo público, el “ahorro en costos” en las empresas públicas y la “mejora de su gobernanza”. Finalmente, llama a aumentar la independencia del Banco Central y a “reforzar las capacidades y la independencia de los organismos que investigan la corrupción, reorganizar y fortalecer los tribunales y promulgar el proyecto de ley de responsabilidad empresarial para perseguir el soborno”.

Respecto al segundo Estudio Económico realizado durante el gobierno de Cambiemos (OCDE, 2019b), a diferencia del realizado en 2017 su enfoque sí estuvo alineado con el tradicional “Examen Económico” realizado por la División de Economía (la segunda edición no contó con la colaboración del Centro de Desarrollo). La edición de 2019 del informe repasa los avances logrados con relación a las recomendaciones realizadas en el estudio de 2017 e identifica los “desafíos” pendientes y nuevos enfrentados por el país en dicha coyuntura, a la vez que incluye las recomendaciones para abordarlos. El informe comienza señalando el contexto de recesión que atraviesa la economía argentina, lo cual es atribuido a “vulnerabilidades existentes” vinculadas a la estrategia de reducción del déficit fiscal de

manera gradual, la dependencia del financiamiento externo y las altas tasas de interés, así como el impacto de la depreciación de la moneda en la confianza de los mercados y en la reducción de la demanda doméstica, entre otros factores. A pesar de la situación referida, el informe destaca la “rápida respuesta de políticas macroeconómicas” del gobierno para enfrentar los desafíos, en particular la profundización de la política de ajuste fiscal y monetario. El documento resalta que “la continuación de las reformas estructurales será un elemento fundamental para el logro de un crecimiento sólido” y destaca varias de las medidas adoptadas por el gobierno de Cambiemos en este sentido, entre ellas la reforma fiscal, la nueva ley de competencia, las “mejoras en la sostenibilidad” del sistema de pensiones, los nuevos marcos legales para los mercados de capitales y para las alianzas público-privadas, así como la creación de un consejo fiscal independiente y el compromiso de fortalecer la independencia del Banco Central.

Por otra parte, una sección entera es dedicada a la “significativamente menor integración en la economía mundial” de la Argentina en comparación con otras economías emergentes, señalando que “la reducción de barreras comerciales aumentaría el poder de compra de los consumidores” y que una mayor integración a la economía mundial elevaría la competencia y “llevaría a empresas en sectores protegidos a volverse más productivas”. En línea con el análisis realizado, se observa que las recomendaciones incluidas en el informe se insertan en un marco neoliberal que busca “orientar” las políticas domésticas de los países para que atraigan las actividades y los capitales de las empresas transnacionales, postuladas como fuente principal de inversiones y motor de la economía y del crecimiento global. En este sentido, la desregulación, flexibilización y apertura o nivel de globalización de un país, es decir su inserción en las redes comerciales, financieras y de producción transnacionales, es considerado un factor determinante de su desarrollo. El informe reconoce a su vez el impacto que las medidas sugeridas podrían tener en el mercado de trabajo, al destacar la necesidad de mejorar el entrenamiento de la fuerza de trabajo de manera que, ante la “temporaria pérdida de ingresos”, pueda llevarse a cabo un proceso de

“reasignación” de la fuerza de trabajo. Entre las recomendaciones incluidas en el informe vuelven a aparecer la reducción del déficit fiscal, la ampliación de la base impositiva (incluyendo la reducción de la base imponible para el impuesto a las ganancias), el aumento de la independencia del Banco Central y de la Oficina Anticorrupción, y la reducción de las barreras arancelarias y paraarancelarias y de la regulación doméstica para el ingreso a mercados.

Cuadro 5: Estudios y revisiones sobre Argentina realizados por la OCDE entre 2016 y 2019.

Área	Estudio / Revisión**	Año*
Gobernanza	Revisión de Integridad “Alcanzando un cambio sistémico y sostenido”	2019
	Revisión del Gobierno Digital “Acelerando la digitalización del sector público”	2019
	Revisiones de Gobernanza Pública "Gobierno Abierto en Argentina"	2019
	Revisión de Gobernanza del Presupuesto y Gobernanza de Infraestructura (Edición Especial sobre Argentina del OECD Journal on Budgeting)	2019
	Revisión de Política Regulatoria “Herramientas y prácticas para la mejora de la regulación”	2019
Economía + Centro de Desarrollo	Estudio de Desarrollo Económico Multidimensional	2017
Economía	Examen Económico	2019
Competencia	Estudio Combate a la colusión en contrataciones de obras públicas	2019
Asuntos Financieros	Revisión de Gobernanza Corporativa de Empresas de Propiedad Estatal	2018
	Revisión de Pares del Punto Nacional de Contacto Argentino para Conducta Empresaria Responsable	2019
Comercio	Revisiones de Alimentos y Agricultura "Políticas agrícolas en Argentina"	2019
STD	Revisión Preliminar de Estadísticas	2017
	Evaluación del Sistema Estadístico argentino y Estadísticas Clave	2019
Centro de Desarrollo***	Cómo los inmigrantes contribuyen a la economía de Argentina	2018
Desarrollo regional	Estudio sobre Gobernanza del Agua	2019

Elaboración propia, fuente www.oecd.org.

*Se refiere al año en el cual el estudio fue finalizado.

**El término comúnmente utilizado por la OCDE es “Review” traducido alternativamente en la versión en español de los documentos como Estudio o Revisión.

***El estudio fue realizado por el Centro de Desarrollo y la OIT y con apoyo de la Unión Europea

(<https://www.oecd.org/dev/como-los-inmigrantes-contribuyen-a-la-economia-de-argentina-9789264290341-es.htm>).

Cabe destacar asimismo, la inclusión en el estudio de 2019 de una serie de recomendaciones vinculadas a preocupaciones medioambientales, tales como el freno a la deforestación, la evaluación de las

externalidades negativas asociadas a los diferentes tipos de pesticidas, la adopción de legislación sobre la gestión ambiental de productos químicos y la reducción de la contaminación aérea “incluyendo la determinación de la tributación de los vehículos en función de sus emisiones”. Resulta relevante recordar que ese mismo año se logró firmar -luego de 20 años de negociaciones- el Acuerdo de Asociación Estratégica entre el Mercosur y la Unión Europea, frenado, apenas un año después, por Francia (entre otros países europeos) en base a argumentos vinculados al medioambiente, en particular que el comercio entre los bloques implicaría un aumento en la deforestación y de la emisión de gases de efecto invernadero (El Economista, 2020; Gómez Muñoz, 2020¹¹⁸).

Finalmente, como se puede observar, muchos de los instrumentos legales a los cuales el país adhirió durante este período se refieren a su vez a temas que fueron abordados en las recomendaciones recibidas en las revisiones realizadas. Como se indicó inicialmente, se trata de un proceso interrelacionado que se retroalimenta y que debe ser abordado transversalmente. Al estudiar un área de políticas la OCDE realiza recomendaciones que están en línea con los principios reflejados en sus instrumentos legales, con lo cual la adhesión a ellos por parte del país es considerada un avance en la implementación de las recomendaciones y el logro de los estándares de los países miembros de la OCDE, lo cual es luego monitoreado mediante un nuevo estudio que deriva en nuevas recomendaciones. También en este sentido cabe entender la creciente participación de Argentina en diversas instancias de trabajo de la OCDE. Por lo general, la realización de un estudio implica la invitación al país estudiado a participar del Comité relevante en calidad de Invitado, que constituye la primera categoría de participación pero que suele ser propuesta con el objetivo de gradualmente ampliar el compromiso y elevar el tipo de participación de dicho país (a Participante y eventualmente Asociado). Si bien no se cuenta con demasiada información pública respecto al tipo de participación de la Argentina en diversas instancias de la OCDE,

¹¹⁸ “Francia rechaza el acuerdo UE-Mercosur y lo condiciona al medio ambiente”.

cabe destacar la intervención del Ministro de Hacienda realizada a fines de 2017, es decir restando aún dos años de gobierno de Cambiemos, momento en el que ya destacaba que “desde que empezamos a trabajar con la OCDE, cuando nos presentamos como candidatos en junio de 2016, hemos pasado a formar parte de 8 comités técnicos a 23” (Comunicado Hacienda, 2017, 15/11). Adicionalmente, se sabe que durante el gobierno de Cambiemos Argentina se convirtió en miembro pleno de la Agencia de Energía Nuclear de la OCDE (Comunicado Conjunto, 2017, 7/6) y además, que habría participado por lo menos en calidad de invitado de los Comités en los que se llevaron a cabo estudios o revisiones, tales como el Comité de Política Económica de cuyas reuniones participó el entonces Jefe de Asesores del Ministerio de Hacienda y posteriormente Presidente del Banco Central hasta 2019 (Comunicado Hacienda, 2017, 8/11).

En adición a las gestiones políticas y el involucramiento de altas autoridades en la relación con la OCDE, la cantidad y variedad de instrumentos legales a los que Argentina adhirió y de revisiones que realizó durante el gobierno de Cambiemos evidencia el considerable acercamiento entre el país y la organización durante este período. Además, el análisis realizado en esta sección permite visibilizar no solo el enfoque neoliberal de la OCDE y de sus recomendaciones de políticas, sino también la extensión del marco normativo que difunde y promueve y la variedad de áreas de políticas que abarca. Resta finalmente identificar la narrativa utilizada por el gobierno y la organización para fundamentar este acercamiento y que sirvió de marco a la candidatura presentada por Argentina para convertirse en miembro de la OCDE.

4. La narrativa: fundamentos ideológicos del acercamiento entre la Argentina y la OCDE

En esta sección se identifican y analizan las principales líneas argumentativas, premisas y falacias que conforman la narrativa ortodoxa utilizada por el gobierno de Cambiemos sobre el acercamiento entre la Argentina y la OCDE. Dicha narrativa, en gran parte desarrollada por la OCDE y adoptada por el gobierno

argentino, se basa en una ideología neoliberal que es presentada como universal (y por ende posible de ser aplicada a otros países candidatos). En línea con el concepto de intelectual orgánico desarrollado en el primer capítulo y su contribución fundamental a la construcción y reproducción de la hegemonía del grupo con el cual se vincula, la OCDE jugó un papel fundamental en el desarrollo, difusión y adopción de esta narrativa. Cabe reconocer que también contribuyeron a su difusión y universalización los medios de comunicación hegemónicos, que junto con autoridades argentinas y de los países miembros de la organización reprodujeron y convalidaron los fundamentos ideológicos del acercamiento que dicha narrativa sostenía.

Cabe entonces identificar, deconstruir y analizar dicha narrativa, la cual sirvió de marco para las gestiones políticas y los trabajos realizados por el país en la OCDE. Se parte para ello de lo expresado en comunicados oficiales, por diversas autoridades nacionales y extranjeras, así como por funcionarios de la Secretaría OCDE y de otros organismos internacionales involucrados en el proceso de acercamiento, y por artículos de prensa y declaraciones en otros medios o documentos públicos¹¹⁹. A partir de este análisis se identifican líneas argumentativas clave que enmarcan los argumentos utilizados tanto por el país como por la organización y sus países miembros para fundamentar el acercamiento -y eventual ingreso- de la Argentina a la OCDE. El análisis evidencia que dichas líneas argumentativas se basan en una visión ortodoxa neoliberal del desarrollo y en premisas de la ideología neoliberal previamente analizadas en este trabajo.

¹¹⁹ No se analizan en este trabajo los posibles intereses de las fracciones de poder dominantes en el país en este período y que podrían haber motivado el acercamiento a la OCDE, ni las motivaciones personales que pueden o no haber existido e influenciado a los funcionarios (nacionales y extranjeros) que participaron de los esfuerzos por estrechar la relación entre el país y la organización.

El “Informe preliminar sobre el acceso de la Argentina a la OCDE”, elaborado por el *think tank* estadounidense Center for Strategic & International Studies (CSIS) en abril de 2019 resume de manera ilustrativa las principales premisas que subyacen al enfoque neoliberal que marcó la narrativa del acercamiento entre el país y la organización. Como parte de su apoyo a la candidatura argentina para ingresar a la organización, el informe comienza destacando las que considera las cinco ventajas para un país de unirse a la OCDE, reflejando, a su vez, las principales premisas de la narrativa neoliberal que sostiene:

“facilita el diseño y la implementación de políticas públicas, restringe las posibilidades de cambios abruptos en las reglas de juego, reduce el costo del capital, permite la armonización de normas y prácticas con otros países con el objetivo de fomentar el comercio y la inversión, permite una participación activa en los foros de desarrollo global y refuerza los efectos de la reputación que fortalecen la confianza de empresas y consumidores” (CSIS, 2019, p. 1).

Las líneas argumentativas que se ven reflejadas en dicho informe, y el enfoque neoliberal subyacente, atraviesan la narrativa del gobierno de Cambiemos y la de la OCDE y constituyen los fundamentos ideológicos utilizados para enmarcar su acercamiento mutuo.

a. El subdesarrollo de un país es consecuencia (exclusiva) de sus políticas erradas

La primera premisa fundamental que subyace a todo el trabajo de la OCDE y que predominó en la narrativa del gobierno de Cambiemos es la idea de que el nivel de (sub)desarrollo de un país (incluyendo la Argentina) es el resultado de la implementación por parte de éste de políticas consideradas “erradas” y que, por ende, su corrección y la adopción de las políticas identificadas como “correctas” son necesaria para lograr el crecimiento económico y su desarrollo. Dicha premisa se inserta en una visión neoliberal del desarrollo como camino lineal e independiente de las particularidades nacionales y, sobre todo, una

visión que no reconoce las implicancias de la posición de cada país en la estructura global. Así, el enfoque sostiene que para desarrollarse un país debe aplicar las políticas consideradas “correctas”, definidas como tales según la experiencia que se sostiene tuvieron los países centrales los cuales son ubicados como prueba de su éxito. En esta línea, dicha visión sostiene que el orden global neoliberal tiende hacia la convergencia de los niveles de ingreso.

En este sentido, en el contexto de la formalización del interés de la Argentina país por acceder a la organización y la presentación de la correspondiente “carta de interés”, las autoridades nacionales destacaban que “la OCDE representa una oportunidad para el mejoramiento de las políticas públicas argentinas”. A su vez, reconocían que si bien “la OCDE no es un organismo que otorgue créditos, ni fondos o recursos para financiar inversiones (...) por el contrario, *brinda conocimiento y asesoría para el mejoramiento de las políticas públicas y la promoción de la buena gobernanza*” (Cancillería, 2016, 13/08la cursiva es mía). Así, dichas autoridades manifestaban expresamente que el país buscaba fortalecer los vínculos con la organización “a fin de mejorar la calidad de las políticas públicas argentinas en su conjunto a través de su comparación con los más altos estándares internacionales” (op. Cit).

En la misma línea se expresaban también los representantes de organizaciones internacionales vinculadas al proceso de acercamiento entre el país y la OCDE, como el FMI y el Banco Mundial. Durante una entrevista en ocasión del Foro Argentina en OCDE realizado en Buenos Aires, el Director para el área de Argentina del Banco Mundial, Jenko Hentschel, manifestó que convertirse en miembro de la OCDE le permitiría a la Argentina “mejorar sus prácticas de gobernanza económica que promuevan el desarrollo social, político y financiero del país, y al mismo tiempo, mejorar la calidad de vida de sus ciudadanos” (Banco Mundial, 2017, 14/11). Se destaca el énfasis puesto en la necesidad de mejorar las políticas públicas y los beneficios que la Argentina obtendría en este sentido de acercarse a la organización.

Hentschel destacaba que “la implementación de las mejores prácticas y los principios avalados por (la OCDE) permiten mejorar la gobernabilidad, hacer más transparente el Estado, fortalecer la productividad (... la) mejora de las capacidades burocráticas del país, así como permite la mejora de su marco legal y regulatorio” (op. Cit.).

Cabe destacar que las “buenas políticas” que se incluyen como necesarias para el desarrollo del país exceden considerablemente el área de la macroeconomía. Los estándares y recomendaciones que se llama a tener en cuenta en la elaboración de políticas van más allá de las condicionalidades económicas para recibir créditos o asistencia originalmente vinculadas al Consenso de Washington. Se evidencia así la tendencia analizada hacia la constitución de un marco normativo neoliberal (Arceo, 2017) que abarca cada vez más áreas de políticas. El marco normativo que dichas políticas integran abarca áreas de políticas vinculadas a “la buena gobernanza”, las instituciones, el medioambiente, tecnología, educación, salud, empleo y casi cualquier otra área de política pública (por el momento con excepciones tales como seguridad y religión) y define las políticas consideradas correctas y necesarias para alcanzar “los niveles de desarrollo de los países de la OCDE”. En tanto intelectual orgánico funcional a la hegemonía del grupo de los países centrales, la OCDE cumple un importante papel en la elaboración y difusión de este marco normativo en constante expansión.

En este contexto deben comprenderse también los compromisos asumidos en las 16 áreas de políticas incluidas en el Plan de Acción Argentina-OCDE presentado por nuestro país en 2017. Más allá del ámbito de la política macroeconómica, el gobierno asumió compromisos en áreas vinculadas a la “buena gobernanza”, las “buenas instituciones”, la educación, y la economía digital entre otras. Aquí se inscriben asimismo las recomendaciones de reformas realizadas por la organización a través de los múltiples estudios realizados, así como las reformas legislativas en sintonía con los estándares de la OCDE

vinculadas a la administración pública, la independencia de determinadas agencias y órganos estatales y la gobernanza corporativa (incluyendo en particular a las empresas de propiedad estatal), el mercado de trabajo, la capacitación y el medioambiente. Se trata de un marco normativo neoliberal que, se argumenta, apunta a orientar las políticas domésticas de los países para que resulten “atractivas” a las actividades y los capitales de las empresas transnacionales, consideradas fuente principal de inversiones y por ende motor de la economía y del desarrollo.

b. “La OCDE tiene la posta”: la idoneidad de la organización para el asesoramiento al país

Inherente a la premisa anterior y fusionada a ella se encuentra el supuesto de que el país necesita la asistencia de la OCDE para la identificación, diseño, implementación y monitoreo de dichas “políticas correctas” y que esta organización es idónea para cumplir con dicha tarea. Es decir que, a diferencia de otras organizaciones internacionales como el FMI y el Banco Mundial, que ofrecen fondos y financiamiento, lo que le falta al país y que la OCDE tiene para ofrecerle es conocimiento y experiencia (“know how”), que la organización a su vez obtiene -principalmente- de la experiencia de los países centrales (sus miembros).

Así, en la narrativa analizada la OCDE aparece como la organización (institución, “think tank”, consultora) mejor posicionada para llevar a cabo esta tarea de asesoramiento a la Argentina (y a cualquier país con el que se vincula). La mayor capacidad de la OCDE para evaluar la situación del país e identificar las “reformas necesarias” de políticas económicas, así como institucionales y sociales, es asumida por sobre la de otras instituciones nacionales u otras organizaciones internacionales. Esta supuesta idoneidad de la organización y su valor agregado son mencionados en repetidas ocasiones, sin que sea comparada o contrastada con otras organizaciones o con las ventajas que aquellas podrían implicar (por ejemplo, si

fueran instituciones regionales que podrían poseer un mejor conocimiento del país, o implicar incluso la contratación de especialistas argentinos u ofrecer sus servicios a menor costo).

De manera no cuestionada, subyace la asunción de que se trata de la organización mejor posicionada para la tarea. Este supuesto se basa, a su vez, sobre la idea de que dicha idoneidad se ve comprobada por el nivel de desarrollo de sus miembros, el cual es ubicado como prueba y garantía de la utilidad y eficiencia del trabajo de la OCDE. Cabe señalar que, aunque de manera implícita, tomar el nivel de desarrollo de sus miembros como garantía de la utilidad de sus políticas implica no solo asumir que no existen especificidades propias de cada país, sino que conlleva además la creencia de que los miembros de la OCDE obtuvieron sus actuales niveles de ingreso siguiendo las recomendaciones que actualmente realiza la organización. Se trata de una lógica que se podría resumir de la siguiente manera: “la OCDE recomienda determinadas políticas; sus miembros son los países más ricos y desarrollados del mundo; por ende, sus recomendaciones son las indicadas para lograr el desarrollo de un país” y dichos niveles de ingreso.

La idoneidad de la OCDE fue reafirmada por autoridades nacionales y, por supuesto, por funcionarios de la propia organización. El Canciller argentino destacaba que “existe un valioso conocimiento acumulado en la OCDE y sus miembros en temas de suma importancia para nosotros como educación, medio ambiente, empleo y gobernabilidad” (Cancillería, 2017, 2/10). Por su parte, el Vicejefe de Gabinete de Ministros resaltaba que “*tenemos mucho que aprender* de las naciones que integran la OCDE” y, haciendo eco de la visión neoliberal según la cual los países actualmente desarrollados implementaron las políticas neoliberales que hoy recomiendan manifestaba que “queremos ser parte del organismo, porque *sabemos que a los miembros que han seguido las mejores prácticas les ha ido muy bien*” (Banco Mundial, 2017, 23/11, la cursiva es mía).

Según esta narrativa entonces, (solo) la OCDE tiene el conocimiento necesario para mejorar la política pública argentina que, por su carácter deficiente/incorrecto, no habría permitido el desarrollo y crecimiento económico del país. Aún más, a través de la implementación de sus recomendaciones, de la adopción de sus estándares y mejores prácticas, del aprendizaje e intercambio de información con sus miembros y del estudio y monitoreo constante de las políticas nacionales, la OCDE ofrece al país la posibilidad de mejorar o corregir las políticas públicas a fin de alcanzar el nivel de desarrollo de “sus miembros” (categoría muy heterogénea pero que, a los fines de esta narrativa, es planteada como equivalente a los países con niveles de ingreso per capita más altos del mundo, es decir los países centrales).

Las palabras de la Jefa de Gabinete y Sherpa de la OCDE ante el G20, Gabriela Ramos, al ser consultada sobre los beneficios para la Argentina de pertenecer a la OCDE, resumen la posición claramente: *“ser parte de la OCDE le permitirá a Argentina aprovechar el conocimiento adquirido a través de más de 50 años en la puesta en marcha de reformas estructurales, asesorando a gobiernos en el diseño e implementación de políticas públicas. Argentina podrá aprender de las experiencias y mejores prácticas de los países miembros de la OCDE para identificar las mejores opciones para alcanzar sus objetivos de política”* (Ramos, 2017).

c. Un ancla: la OCDE otorga la previsibilidad y estabilidad necesarias para atraer las inversiones para el desarrollo

Otro argumento clave utilizado para fundamentar el acercamiento del país a la organización fue la idea de que la OCDE le otorgaría a la Argentina la “previsibilidad y estabilidad” que no habría podido lograr hasta el momento y que subyace a (o explica) su nivel de (sub)desarrollo. Varias premisas integran este

supuesto, entre ellas: que las inversiones extranjeras y capitales transnacionales generan o motorizan el desarrollo y crecimiento económico de un país; que es necesario que el país ofrezca un marco de previsibilidad y estabilidad para poder atraerlos; y que la OCDE otorga al país esa previsibilidad y estabilidad que sirven de pilares de la confianza entre los inversores. Existen múltiples trabajos que dan cuenta de las falacias inherentes a las dos primeras premisas propias del pensamiento ortodoxo neoliberal (Azpiazu y Nochteff, 1994, entre otros). Dado el tema de este trabajo, cabe centrarse por ende en la tercera premisa, la idea subyacente de que la OCDE ofrecía al país la “previsibilidad y estabilidad” deseadas. Así, en ocasión del apoyo a la candidatura argentina expresado por el presidente estadounidense, el entonces Presidente Macri consideraba que “(Trump) se comprometió a apoyar a la Argentina a ingresar a la OCDE y esto *nos permitirá ser un país más previsible y confiable para los inversores*” (Infobae, 2017). Durante la visita de Merkel de la cual surgió el apoyo alemán a la candidatura argentina, nuevamente el Presidente Macri consideró que ingresar a la OCDE supondría “un paso adelante en esto de asumir compromisos a largo plazo de la Argentina con el mundo” e “insistió en la necesidad de que Argentina forme parte del organismo para generar ‘más puentes de confianza’ con ‘la comunidad’” (EFE, 2017, 8/06). En la misma línea, la Agencia de prensa Reuters afirmaba que “la membresía a la OCDE es vista como un *sello de aprobación que aumenta la confianza* de los inversores en el gobierno y economía de un país” (Ayres, 2019, la cursiva es mía).

Resulta necesario explicitar que en este contexto la “previsibilidad y estabilidad” de un país se refiere, principalmente, a la reducción de la capacidad de reformas de gobiernos futuros. Se busca eliminar (o dificultar) la posibilidad de gobiernos futuros de deshacer medidas o políticas implementadas en línea con estándares y recomendaciones de la OCDE. En este sentido se expresó el entonces Ministro de Hacienda, en ocasión de su presentación ante el Consejo de Embajadores de la OCDE en abril de 2017, al manifestar:

“estamos hoy aquí para expresar nuestro firme compromiso con la OCDE, para que esta organización pueda convertirse en un instrumento de refundación para la Argentina y en *una herramienta para anclar y fijar de manera sustentable las reformas estructurales que el Gobierno está liderando e implementando*” (Comunicado Hacienda, 2017, 25/04, la cursiva es mía).

También en este sentido se inscribe el creciente involucramiento del Poder Legislativo en el acercamiento a la organización y los esfuerzos por convertir el acercamiento a la OCDE en una política de Estado que condicionara a futuros gobiernos a continuar las reformas y políticas implementadas por el gobierno de Cambiemos. En este sentido, Dujovne destacaba el apoyo de “las principales fuerzas políticas de la oposición” al proyecto de ingreso del país a la organización como señal de su trascendencia (Télam, 2017, 15/11; Comunicado Hacienda, 2017, 15/11).

Por su parte, el Director para Argentina del Banco Mundial (institución internacional afín a la agenda de políticas promovida por la OCDE), coincidía al considerar que para Argentina “el proyecto de Acceso a la OCDE representa una herramienta para *anclar* y potenciar el ambicioso proceso de reformas que sienten las bases del desarrollo del país” (Banco Mundial, 2017, 14/11). Este “anclaje” constituye, en realidad, un objetivo de múltiples organismos internacionales y que se vincula con el proceso de internacionalización de los estados descrito por Cox (1993) entre otros, el cual contribuye a la erosión progresiva de la autonomía de los Estados nacionales. Los compromisos internacionales asumidos, ya sea la adhesión a instrumentos legales o la adopción de principios y estándares, condicionan la elaboración de las políticas domésticas de los gobiernos nacionales y limitan su capacidad de regulación y margen de acción. En términos generales, las organizaciones internacionales orgánicas al conjunto de Estados que detentan la hegemonía, y la OCDE en particular, funcionan como pilares del marco normativo neoliberal global que se

extiende a medida que se reduce la autonomía de los Estados nacionales en cada vez más áreas de política doméstica.

Se trata de una tendencia generalizada que se refuerza mediante los límites impuestos por la economía global, en particular a los países periféricos. La globalización económica logra avanzar en este sentido mediante una diversidad de mecanismos, entre los cuales Cox incluye la creciente internacionalización de las deudas, los mercados de bonos y capitales y el acceso a los mercados internacionales. Pero destaca, asimismo, que la restricción al margen de acción de los gobiernos y los límites a la elaboración de política pública se logran también mediante mecanismos de presión informales, sin una estructura de autoridad política formal, buscando convertir a los Estados nacionales en “instrumentos para ajustar las actividades económicas nacionales a las exigencias de la economía global” (Cox, 1993, p. 260). El marco normativo de la OCDE que la organización y sus miembros promueven para que sea adoptado por los países de la periferia formaría parte de esta última categoría.

d. El acercamiento a la OCDE como preludio de la “lluvia de inversiones”

El cuarto argumento identificado se sostiene sobre la premisa ya analizada de que la ausencia de las “políticas correctas” (es decir aquellas promovidas por la OCDE y que apuntaría a reproducir el sistema de producción y acumulación neoliberal) y de previsibilidad (que garantizaría que dichas políticas no van a modificarse ante un eventual cambio de gobierno) poseen un impacto negativo sobre la capacidad del país de atraer inversiones y capitales transnacionales, considerados indispensables para el desarrollo. Subyace aquí la premisa neoliberal sobre el papel fundamental de la inversión extranjera en particular, como motor del crecimiento económico y desarrollo de un país. Con lo cual se sostiene que, gracias al logro de los dos primeros objetivos (la mejora de las políticas nacionales y la previsibilidad) a los que el

acercamiento a la OCDE da lugar, “por efecto derrame”, seguiría también la llegada de inversiones. A diferencia de otros organismos internacionales como el FMI y el Banco Mundial, cabe señalar el lugar secundario y “adicional” que ocupan los beneficios económicos y las inversiones al momento de fundamentar el acercamiento a la OCDE.

Es decir que las autoridades vinculadas al proceso de acercamiento a la organización descartaban que el convertirse en miembro implique por sí mismo la llegada de inversiones al país. Coincidían, en cambio, en reconocer que la atracción de inversores sería un efecto secundario y “adicional”. En este sentido, el Ministro de Hacienda consideró que ante el interés *ya expresado* (es decir, sin que la Argentina sea miembro) por la mayoría de los países de la OCDE de “invertir en nuestro país en los sectores de energía, minería, infraestructura, transporte, telecomunicaciones, agronegocios y servicios financieros”, el ingreso del país a la organización “representa una *garantía adicional* para asegurar las inversiones de largo plazo” (Comunicado Hacienda, 2017, 25/04, la cursiva es mía). Por su parte, el Canciller manifestó que el país apunta a “iniciar el proceso de adhesión a la OCDE con una perspectiva de beneficio mutuo (...) Desde el punto de vista económico, creemos principalmente que el contacto regular y el intercambio de información en muchas áreas fortalecerá la confianza entre nosotros y los miembros de la OCDE, países que consideramos nuestros socios. *Además, confiamos que generará condiciones para que nuestro país sea más atractivo para la inversión*” (Cancillería, 2017, 2/10, la cursiva es mía). Es decir que no se esperaba que el acercamiento a la organización tuviera un impacto directo sobre el ingreso de inversiones extranjeras al país. En la misma línea, al referirse a la aceptación por parte de la OCDE de la candidatura argentina, la “expectativa de la Casa Rosada es que (...) haya un impacto a mediano plazo en la rebaja del costo del capital, una mejora en la calificación crediticia y el riesgo soberano, y nuevas oportunidades de inversión” (Chabay, 2018).

Por su parte, el Secretario de Relaciones Económicas Internacionales de la Cancillería comparó el ingreso a la OCDE con los acuerdos de libre comercio considerando que “existe un paralelismo entre los acuerdos de libre comercio y la OCDE, dado que actualmente exceden ampliamente cuestiones de acceso a mercados y baja de aranceles (... los cuales) tienen alrededor de 15 capítulos casi con el mismo nombre que los Comités de la OCDE: economía digital, política ambiental, competencia, pesca, comercio, género. Por lo tanto, si tenemos estándares de los niveles de los miembros de la OCDE, podremos tener *mayores facilidades y menos trabas* para llegar a acuerdos” (Cancillería, 2017, 15/11, la cursiva es mía). A su vez, el representante del Banco Mundial consideraba que “este proceso [convertirse en miembro de la OCDE] es *además* una oportunidad para fortalecer la credibilidad del país, atrayendo inversiones y facilitando el acceso a nuevos mercados” (Banco Mundial, 2017, 14/11, la cursiva es mía). El mismo funcionario también manifestó que el acercamiento a la OCDE “sirve para fortalecer los vínculos de confianza con los otros países colegas de la organización (... y) *Adicionalmente*, se encuentran importantes beneficios económicos para el país al posibilitar la llegada de nuevas inversiones y facilitar el acceso a los mercados” (op cit.).

En línea con los diversos fundamentos ideológicos considerados, un medio de prensa francés cubriendo el apoyo dado por Estados Unidos destacaba que “la Argentina indudablemente ganaría fuerza en el escenario internacional al entrar a la OCDE” y que funcionando como “garantía de estabilidad, reconocimiento internacional y *probablemente beneficios económicos*, la Argentina podría por lo tanto estar en las grandes ligas” (Micheletti, 2017, la cursiva es mía). Esta cita permite introducir además la quinta línea argumentativa identificada en la narrativa ortodoxa sobre el ingreso de la Argentina a la OCDE: el impacto positivo que el ingreso a la organización tendría sobre la inserción internacional del país y su papel en el escenario global.

e. “Pertener es existir”: la OCDE como medio para influir en el proceso de elaboración de normas globales

Dado el protagonismo creciente de la OCDE y de su relevancia e influencia en la definición de la agenda y las reglas globales¹²⁰, otro de los argumentos que subyacen a la narrativa oficial sobre las ventajas del acercamiento a la organización se refiere a la posibilidad que adquiriría el país de participar de un ámbito de decisiones clave y reducido, en el cual se definen estándares y normas que luego se extienden a nivel global. Esto implica, a su vez, dos ideas vinculadas, por un lado, que el país no poseía ya dicha relevancia y que la mejor manera de adquirirla sería ingresando a la OCDE y, en segundo lugar, que el hecho de ingresar se la otorgaría.

Para que la participación de un país exceda lo testimonial y le permita una influencia significativa en la formulación de estándares y en el proceso de toma de decisiones dentro de la OCDE, éste debe contar con el peso y la relevancia global suficiente para poder promover e incluir sus prioridades y posiciones nacionales en una mesa integrada por los países centrales. Si bien es cierto que a través de su participación los países periféricos pueden lograr ocasionalmente ciertas concesiones menores (siempre que no se opongan a intereses esenciales del conjunto de Estados que detentan la hegemonía), que estén “sentados en la mesa de decisiones” contribuye en realidad a reforzar la legitimidad de las decisiones adoptadas por el grupo de países dominante al cual son afín, reforzando la universalidad que se busca imprimirle a sus decisiones, estándares y narrativa.

¹²⁰ Ver Capítulo 2 para un desarrollo de la creciente relevancia global alcanzada por la OCDE en las últimas décadas.

El argumento sobre la relevancia que adquiriría el país por ingresar a la OCDE es sostenido por la Cancillería argentina que destacaba que “la OCDE representa una oportunidad (...) para una mayor inserción del país en la escena global” a la vez que estaba en línea con el “objetivo de fortalecer la inserción del país en el escenario mundial” (Cancillería, 2016, 13/8). En sintonía con la narrativa utilizada por el gobierno de Cambiemos, una alta autoridad de ese Ministerio consideraba que “el proceso argentino de acceso a la OCDE tiene muchos puntos de contacto con la inserción inteligente en el mundo que desarrolla nuestro país desde diciembre de 2015” (Cancillería, 2016, 13/8). En octubre, en ocasión de la presentación del Canciller ante el Consejo de Embajadores de la OCDE, éste se refirió al “compromiso del país con la OCDE” como parte de lo que llamó “una estrategia de integración inteligente al mundo” (Cancillería, 2017, 2/10). Por parte de la OCDE, su Jefa de Gabinete destacaba que *“al mismo tiempo, al ser parte de esta red mundial de políticas públicas, Argentina, podrá participar en el establecimiento de nuevas normas mundiales, influir en los debates de política pública a nivel mundial, y compartir su visión y experiencia en los procesos de reforma, llevando sus prioridades y las de la región a la mesa de discusiones”* (Ramos, 2017).

Si bien participar del trabajo de la OCDE podría en teoría permitir influenciar los resultados obtenidos (decisiones, recomendaciones, principios, etc.), cabe retomar el análisis de Marcussen (2004) al analizar la función de agente de las ideas de la OCDE. En este sentido, señala que la OCDE toma las ideas prevalentes entre los miembros principales del organismo (sus principales contribuyentes) y, a través de la vinculación con problemas y áreas de acción específicas las transfiere hacia el resto de los países miembros. Se pone en evidencia así una de las asimetrías fundamentales sobre las cuales se basa la OCDE y que resulta invisibilizada en el fundamento bajo análisis. Es decir que más que garantizar la relevancia de un país y que pueda “llevar sus prioridades a la mesa de discusiones”, la OCDE funciona asistiendo a

sus miembros más poderosos a instalar sus ideas (y prioridades) entre los demás países que integran la organización y, cada vez más, entre países que no la integran.

Finalmente, cabe señalar el costo de oportunidad que podría tener para el papel de la Argentina en el contexto global el acercamiento a la OCDE, y que en ningún momento se explicita o siquiera menciona. Se podría incluir en este sentido el posible impacto que el acercamiento a la organización podría tener sobre la participación argentina en otros espacios relevantes en la arquitectura de gobernanza global, tales como el G77¹²¹ o en la relación con otras potencias globales que no son miembros de la OCDE.

5. Síntesis: El acercamiento y su saldo

Desde su inicio el gobierno de Cambiemos ubicó entre sus prioridades de política exterior el acercamiento a la OCDE y sus países miembros. Luego de varias expresiones públicas e informales en este sentido, en junio de 2016 el gobierno formalizó su interés en formar parte de la organización a través de la presentación de una carta firmada por la Canciller y el Ministro de Hacienda. A partir de ese momento, el gobierno realizó múltiples “esfuerzos” para acercar al país a la OCDE, los cuales fueron analizados en dos categorías: las gestiones políticas y el trabajo en el marco de la organización (adhesión a instrumentos, aumento del nivel de participación en sus órganos de trabajo y contratación de estudios y revisiones).

¹²¹ Cabe recordar que tanto México (1994) como Corea del Sur (1996) abandonaron el G77 al momento de ingresar a la OCDE, si bien hasta ahora Chile (2010) ha logrado conservar su membrecía en ambos espacios.

5.1. El recorrido realizado

El primer año de gobierno de Macri se centró en la formalización del interés de Argentina en la OCDE a través de reuniones con autoridades de la organización, la presentación de la carta de interés y la elaboración del Plan de Acción (presentado al año siguiente). Además, se avanzó en el trabajo en el contexto de la organización, incluyendo la adhesión a cuatro instrumentos legales nuevos, la contratación de dos estudios y la participación nacional en múltiples eventos y reuniones de trabajo.

El año 2017 inició con la presentación del Plan de Acción que estructuraría los considerables esfuerzos realizados por el país para el acercamiento, al identificar las áreas de políticas en las cuales “la organización y sus miembros esperaban que la Argentina se adecuara a los estándares de la OCDE”. En este contexto, durante 2017 el país adhirió a doce instrumentos legales más, continuó participando activamente de diversas instancias de trabajo de la organización, incluyendo el ingreso a la Agencia de Energía Nuclear como miembro pleno. Además, se finalizaron cuatro estudios, entre ellos el primer Estudio Económico. El año se caracterizó además por una activa participación de autoridades nacionales en reuniones y eventos de la OCDE y la organización en el país de diversos eventos, en particular el Foro Argentina OCDE realizado en Casa Rosada. Finalmente, se realizaron importantes avances en lo que se denominó “adecuación legislativa”, es decir la elaboración y aprobación de leyes en sintonía con los estándares y principios de la OCDE.

Los trabajos realizados dentro de la organización y por incorporar sus estándares a nivel doméstico, junto con las múltiples gestiones bilaterales, contribuyeron a aumentar y consolidar el ya existente apoyo de los países de la OCDE a la candidatura argentina para iniciar el proceso de adhesión. En un contexto de divergencias entre los países miembros de la OCDE sobre la ampliación y el ingreso de nuevos miembros, de las seis candidaturas bajo consideración (Argentina, Brasil, Bulgaria, Croacia, Perú y Rumania) la del

gobierno de Cambiemos logró ser la primera (y por un tiempo la única) en contar con el apoyo de todos los miembros de la organización.

En este contexto, el año 2018 fue el de mayor expectativa en el gobierno argentino por recibir la invitación para iniciar el proceso de adhesión para convertirse en miembro pleno. Además de los múltiples esfuerzos realizados durante los dos años previos, para la implementación del Plan de Acción y para contar con el apoyo de todos los países miembros, contribuyó a esta expectativa el considerable protagonismo que el país adquirió en el escenario internacional (tanto por la realización de la 11° Cumbre de la OMC como por la Presidencia del G20 que el país tendría durante todo el año, entre otros factores relevantes). En paralelo, se observó además un creciente protagonismo del Poder Legislativo en la relación con la organización y los esfuerzos por instalar la idea del acercamiento a la OCDE como una política de Estado, es decir como un objetivo que trascendería el gobierno de Cambiemos. Ese año además de la activa participación, se adoptaron siete instrumentos legales y se finalizaron tres estudios sobre el país. A pesar de las considerables expectativas, las diferencias entre los miembros de la OCDE, ajenas a la candidatura del país, impidieron que se avanzara con un nuevo proceso de ampliación y, por ende, con la extensión de la invitación a la Argentina. La considerable decepción entre las autoridades nacionales se vio reflejada en las palabras del Presidente Macri luego de la Cumbre del G20 al expresar que “pasa algo raro en la OCDE”.

El último año del gobierno de Cambiemos estuvo marcado por cierta decepción o desencanto de las autoridades por no haber recibido la invitación a iniciar el proceso de adhesión (tampoco la recibieron los otros países candidatos). Aun así, el interés del gobierno por ingresar a la OCDE no se habría visto afectado, en tanto la candidatura no fue retirada ni hubo expresiones públicas en contra del acercamiento ni de la organización. Junto con la complicada situación económica y social doméstica que el gobierno

enfrentaba y la inminencia de las elecciones (con un pronóstico incierto respecto a las posibilidades de reelección), durante 2019 se vieron reducidas las gestiones políticas y la participación de autoridades en eventos y reuniones de la OCDE como parte de los esfuerzos para el acercamiento. A pesar de ello, ese año Argentina adhirió a cinco Instrumentos legales (más tres cuya adhesión habría solicitado pero que fueron aprobados al año siguiente) y se finalizaron diez estudios de políticas (entre ellos el segundo Estudio Económico).

5.2. “Anclar el Cambio”: el saldo del acercamiento más allá de la (no) invitación

Resulta prematuro tratar de definir el saldo del acercamiento a la OCDE. En parte porque éste aún continúa y, adicionalmente, por las múltiples ramificaciones que el trabajo realizado puede tener a futuro. En total, durante los cuatro años del gobierno de Cambiemos, la Argentina adhirió a por lo menos 24 instrumentos legales de la OCDE (de los 51 a los que el país ha adherido desde 1982), realizó más de 15 revisiones y estudios de distintas áreas de política doméstica y aumentó su participación en más de 15 Comités. El caso de la Argentina pone en evidencia que la OCDE ha logrado trascender la necesidad de incluir nuevos miembros para ampliar su alcance y avanzar en la difusión global de sus estándares. En su lugar, ha logrado avanzar en este objetivo tanto mediante la creación de categorías de participación para países no miembros (en particular la de Asociado) como a través de las medidas adoptadas y esfuerzos realizados por países motivados por la “posibilidad de convertirse en miembro”. En el caso de Argentina, el “efecto transformador” se observa a partir del interés expresado por ser invitado a iniciar el proceso de acceso, es decir, antes aún de haber recibido la invitación propiamente dicha. Esto se observa concretamente en la adopción de una diversidad de medidas (incluyendo en particular las de “adecuación legislativa”) alineadas con los estándares de la OCDE. Pero, además, cabe considerar el “efecto transformador” potencial logrado a través de la incorporación y participación de funcionarios públicos en

las instancias de trabajo de la organización, las cuales funcionan como espacios de difusión del marco normativo de la OCDE y de transferencia implícita de prácticas promovidas por los países centrales¹²².

Por otra parte, se considera que la falta de acuerdo entre los miembros que impidió la extensión de invitaciones a los seis países candidatos da cuenta de diferentes percepciones sobre el modo en el cual la OCDE mejor cumpliría su papel. El Canciller Faurie realizó una reflexión en este sentido, al manifestar que Estados Unidos “quiere la participación de países grandes de la economía internacional que difunden estabilización al comercio y desarrollo económico (...) En cambio, algún sector de la opinión de la UE valora la preservación de la identidad europea de la OCDE” (Avignolo, 2018) buscando que por cada país extracomunitario ingrese un país de la UE. Si bien señala que para cada grupo de países una eventual ampliación podría satisfacer intereses diversos, resta reconocer la complejidad que subyace a los diferentes enfoques sostenidos. Así, se podría considerar que la Secretaría de la OCDE, en línea con la preocupación por su supervivencia (Nemiña, 2017), podrían verse orientados a apoyar la inclusión de países de mayor peso sistémico atento contribuirían a reforzar la legitimidad y relevancia global de la organización. La mayoría de los países de la Unión Europea, en cambio, habrían buscado consolidar su propio peso dentro de la organización mediante la inclusión de todos sus miembros, incluso si ello implicaba el ingreso de economías relativamente menos relevantes a nivel global. Una tercera posición, que podría atribuirse a Estados Unidos, entre otros países con mayor peso sistémico, posiblemente concebía la ampliación como una oportunidad y un medio para afianzar la afinidad (subordinación ideológica) de ciertos países periféricos considerados relevantes, pero que no poseen el suficiente peso como para imponer concesiones significativas al grupo de los países centrales que detenta la hegemonía a nivel global.

¹²² Cabe destacar que no se descarta la utilidad del intercambio de prácticas y experiencias de políticas entre países en pie de igualdad, sino la transferencia acrítica y unilateral que se ve favorecida por la asimetría fundamental entre las partes participantes.

Cabe concluir este capítulo destacando dos cuestiones adicionales sobre el acercamiento entre la Argentina y la OCDE que tienden a ser invisibilizadas. En primer lugar, el hecho de que se trató de un acercamiento entre ambas partes y que respondía a un beneficio mutuo. Retomando el análisis realizado en el segundo capítulo, a diferencia del enfoque inicialmente sostenido por la OCDE, que enmarcaba el desarrollo de su estrategia de relaciones globales como medio para mantener su relevancia global, actualmente este factor resulta sistemáticamente invisibilizado por la organización y sus miembros. El acercamiento de un país a la OCDE es planteado principalmente como un beneficio para éste, legitimando así la extensa variedad de condiciones, requisitos y concesiones que se le exigen para estrechar su relación con la organización.

El segundo elemento se refiere a los resultados obtenidos por el gobierno de Cambiemos como producto del considerable acercamiento a la organización. Es cierto que el país no obtuvo la invitación y que esto generó considerable frustración entre las autoridades nacionales en ese momento. Sin embargo, es necesario destacar que el gobierno de Macri sí logró implementar reformas y adoptar medidas en línea con los estándares de la OCDE y que ello no fue el resultado de una imposición por parte de la organización al país a cambio de una invitación que nunca llegó. Más bien, se considera que se trató de una herramienta que contribuyó a legitimar una agenda de políticas que el gobierno buscaba implementar y que posiblemente enfrentaría considerable resistencia doméstica. Así, desde el principio del gobierno de Cambiemos las autoridades resaltaban que “la profundización y ampliación de la participación argentina en la OCDE permitirá al país cumplir de forma más rápida y eficaz *con las propias metas y objetivos políticos* a través del avance en, por ejemplo, la profesionalización y transparencia de los sistemas de compras públicas, la promoción de los sistemas nacionales de innovación, el combate a la corrupción y la

implementación de planes de educación más competitivos, entre otras áreas de relevancia” (Cancillería, 2016, 13/08, la cursiva es mía).

Es decir que la OCDE sirvió para legitimar la adopción y suscripción de un marco normativo neoliberal que el gobierno ya tenía la intención de implementar y con el cual avanzó, por ende, independientemente de la invitación. El Ministro de Hacienda se manifestó en este sentido al destacar que *“la OCDE ‘puede ayudar a nuestro programa de reformas’, debido a que ‘coinciden con lo que para la OCDE son buenas prácticas’”* (Comunicado Hacienda, 2017, 15/11). En este marco se inscriben no solo las múltiples medidas que fueron adoptadas, sino también la predisposición a continuar avanzando con reformas recomendadas por la OCDE a pesar de no haber logrado avances en la invitación. Así, incluso a fines de 2018, en el contexto de la fuerte decepción por no haber recibido la invitación luego de casi tres años de gestiones políticas y de trabajo en el marco de la organización, el Canciller Faurie, en sus palabras en el Congreso, mencionó la intención de *ampliar la colaboración con la OCDE aún más*, incorporando seis nuevas áreas de políticas, en adición a las 16 ya abarcadas por el Plan de Acción 2016-2017 (HCDN, 2018, 29/10).

En síntesis, el acercamiento entre el gobierno argentino y la OCDE respondió a un interés mutuo. Para la organización y sus miembros significó la posibilidad de continuar afianzando su legitimidad y alcance global, al expandir el grupo de países aliados y consolidar su afinidad, a fin de garantizar las condiciones de reproducción de un orden mundial que responde a los intereses de los Estados que detentan la hegemonía, miembros de la OCDE. Para el gobierno argentino, por su parte, significó la oportunidad legitimar y anclar políticas y una agenda de reformas que contribuyeran a reinstalar la hegemonía de la valorización financiera como modo central de acumulación y reproducción del capital local (Wainer ed., 2021).

Reflexiones finales: Los pilares del acercamiento entre la Argentina y la OCDE: interés mutuo y neoliberalismo

Este trabajo ha analizado el papel de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) en la arquitectura de gobernanza global y su evolución ante los cambios en la coyuntura internacional desde su creación en 1961. A través de dicho análisis se ha buscado evidenciar el papel de la organización como intelectual orgánico del conjunto de Estados que detentan la hegemonía a nivel internacional, es decir, los de los países centrales, miembros de la organización y de cuyos respectivos bloques en el poder forman parte los capitales transnacionales. Desde su creación, la OCDE ha reunido a dichos países contribuyendo activamente en la construcción de una identidad e ideología común y, a su vez, a la subordinación ideológica de grupos subalternos, en particular los países de la periferia afines.

A lo largo de esta tesis se analizó esta doble función cumplida por la OCDE como intelectual orgánico del grupo de países centrales. Por un lado, su contribución fundamental en la articulación de dicho grupo, en su (re)unión en torno a una identidad común y en la resolución de las contradicciones internas entre las distintas fracciones de poder que lo integran y que pugnan por imponer sus intereses, sin romper con la fracción dominante. Estrechamente vinculado a ello se consideró el papel de la OCDE en el adoctrinamiento y subordinación ideológica de los grupos subalternos considerados afines, entre ellos en particular el logro del consentimiento de ciertos países periféricos. En este marco, y en tanto intelectual orgánico, se consideró el papel de la OCDE como canal de transmisión clave de las corrientes ideológicas de los países del centro hacia la periferia, así como su activa contribución en la elaboración, difusión y legitimación del marco normativo neoliberal que permite reproducir el orden global que garantiza la hegemonía de los países centrales. El análisis realizado evidenció que dicho marco sostiene una visión del

desarrollo ortodoxa y lineal, que busca invisibilizar y perpetuar las relaciones jerárquicas y estructurales entre los países del centro y la periferia para lo cual postula una única “escalera” hacia el desarrollo, a la vez que define, determina y promueve (exige) las políticas que conforman sus escalones.

El papel de la OCDE como intelectual orgánico funcional a la hegemonía de los países centrales ha sido poco estudiado, en particular en comparación con el de otras organizaciones internacionales con poder coercitivo económico-financiero, tales como el FMI o el Banco Mundial. Por ello, para este trabajo se recurrió a los conceptos gramscianos de hegemonía e intelectual orgánico, atento exceden la dominación/coerción e incluyen como pilar clave el consentimiento otorgado por los grupos dominados. En este sentido, se consideró que dichos conceptos permiten una mejor comprensión del papel y la contribución de la OCDE en la reproducción de la hegemonía de los países centrales a través del logro del consentimiento, de manera paralela y complementaria al papel (con mayor poder coercitivo) de otras organizaciones y organismos internacionales. En esta línea, cabe retomar el análisis realizado por Arceo (2016) sobre el Área de Libre Comercio de las Américas (conocido como ALCA), en donde señala que la hegemonía de los países del centro tiende a manifestarse de “dos formas distintas: en un régimen monetario y financiero internacional directamente sujeto a sus intereses nacionales y *en su liderazgo en la creación, conforme a sus prioridades, de aparatos institucionales y normas internacionales que tienden a limitar el accionar de los Estados con relación al capital transnacional*” (p. 63). Se considera que la OCDE forma parte de dichos esfuerzos institucionales y normativos que buscan garantizar las condiciones de reproducción de un modelo de producción y acumulación basado en la ideología neoliberal que sirve de base a la hegemonía de los países centrales.

Sin embargo, la pérdida de relevancia sistémica de dichos países (miembros de la OCDE) acentuada en las últimas décadas y el surgimiento de nuevas potencias globales, enfrentó a la organización con la necesidad

de reformarse para poder conservar y fortalecer su legitimidad y, sobre esa base, su papel en la definición y construcción de un orden global funcional a los intereses del grupo de países centrales. En este marco, este trabajo identificó y analizó las principales reformas adoptadas por la OCDE con el objetivo de contrarrestar la pérdida de relevancia de sus miembros, en particular aquellas vinculadas a su estrategia de relaciones globales, las cuales apuntaron a extender y consolidar su red de grupos aliados a países periféricos de especial interés geopolítico de sus miembros. En el marco de dichas reformas y esfuerzos se buscó afianzar la subordinación ideológica de un creciente número de países periféricos, otorgando mínimas concesiones o incluso mediante el transformismo de sus fracciones en el poder.

Las principales reformas analizadas, las cuales forman parte de la estrategia de relaciones globales que la organización ha ido desarrollando y que está en constante evolución, abarcan una diversidad de herramientas y mecanismos de relacionamiento con países no miembros considerados de interés por la organización y su membresía. Como fuera analizado, inicialmente la OCDE centró dicha estrategia en sucesivas ampliaciones -si bien restringidas- de su membresía, lo cual casi duplicó su tamaño pasando de 20 miembros al momento de su creación a 38 en 2021. Dichos procesos de ampliación estuvieron atravesados además por las prioridades de política exterior de sus principales miembros, en particular Estados Unidos y la Unión Europea, incorporando a la organización a sus socios tradicionales y países considerados de especial relevancia geopolítica.

Sin embargo, atento el interés por conservar el carácter reducido de su membresía y evitar posibles implicancias sobre su gobernanza, los procesos de ampliación fueron crecientemente complementados con el desarrollo de diversos mecanismos en el marco de la estrategia de relaciones globales. Sin incorporarlos como miembros, se buscaba involucrar y comprometer a países periféricos selectos en el trabajo de la organización y lograr que adoptaran sus estándares y principios y se sometieran a sus

revisiones y monitoreos. Así, en un contexto global multipolar en donde nuevas potencias comenzaron a desafiar la hegemonía de los países centrales, la OCDE se abocó a desarrollar, reforzar y consolidar la afinidad de los grupos subalternos que se buscaba subordinar, fueran o no miembros de la organización.

Entre las medidas adoptadas en este sentido, cabe destacar en particular la creación de tres nuevas categorías de participación en el trabajo de la OCDE para los países que no son sus miembros pero que son considerados de interés por la organización (llamados “Socios”¹²³). Estas categorías -Invitado, Participante y Asociado- representan diferentes niveles de involucramiento y compromiso y se presentan como de carácter transitivo entre sí, es decir que se espera que la participación de un país “Socio” vaya aumentando en su nivel de compromiso, pasando de una categoría a la otra. El análisis realizado ha dado cuenta del importante papel que dichas categorías han tenido para que la OCDE logre aumentar considerablemente el involucramiento de “países Socios”, entre ellos la Argentina. Ello se ve reflejado en particular en el aumento de la participación en las instancias de trabajo de la organización, la adhesión a sus instrumentos legales, la adopción de sus estándares y principios, así como la aceptación y realización de las periódicas revisiones y monitoreos de la organización por parte de países no miembros de la organización.

La integración (de diversas maneras y en distinto grado) de países periféricos (no miembros) en su trabajo y la constante extensión de su alcance, han contribuido significativamente a la consolidación del papel de la OCDE en la arquitectura de gobernanza global como autoridad en una variedad de áreas de políticas. Además, la organización ha logrado que su trabajo sea percibido como de carácter universal al instalar exitosamente la idea de que sus conclusiones, recomendaciones y estándares están “basados en

¹²³ Existe además el grupo de “Socios Clave” de la OCDE, integrado por Brasil, China, India, Indonesia y Sudáfrica, un grupo de países con los cuales la organización y sus miembros priorizan estrechar su relación, y que a su vez representan el mayor desafío a su hegemonía.

evidencia” y representan “las mejores prácticas” internacionales. Ello ha servido de base de su creciente legitimidad, que junto con la imagen cultivada de institución autónoma e independiente de toda ideología, ha conseguido invisibilizar el carácter político de su trabajo y le ha permitido consolidarse como portadora de “una autoridad racional legal y (con) el control sobre un saber técnico experto” (Nemiña, 2017). La construcción y consolidación de dicha imagen y “autoridad” a nivel global ha sido y es promovida por la organización en su afán de asegurar su supervivencia, así como por sus países miembros a fin de conservar el poder para definir y administrar un orden global que permita la reproducción de su hegemonía¹²⁴.

La creciente relevancia y legitimidad que la organización ha logrado en la arquitectura de gobernanza global, en gran parte gracias a la inclusión de otros países más allá de su membresía que han contribuido a la percepción de su trabajo como universal, ha logrado atraer, a su vez, a más países no miembros a la organización, reforzando dicha relevancia. En un circuito que se retroalimenta a sí mismo, esto ha dado lugar a una difusión y aceptación internacional del trabajo de la OCDE que le ha permitido, en particular durante la última década, aumentar y consolidar su influencia y legitimidad en la agenda de políticas y en la definición del orden global. En este contexto, la OCDE ha logrado pasar de una narrativa que a principio de siglo destacaba su propia necesidad de incorporar nuevos países para no perder legitimidad, a su actual discurso centrado en el interés y beneficio de los países periféricos en acercarse a la organización. Este cambio de enfoque se evidencia en particular en la cantidad creciente de requisitos y condiciones exigidos a los países interesados en convertirse en miembros de la OCDE (cuya expresión principal es la llamada “Hoja de Ruta de Acceso”).

¹²⁴ Como surge del análisis del caso argentino, dicha imagen y autoridad es también promovida por grupos externos a la organización.

El caso argentino analizado en este trabajo es apenas un ejemplo de los “esfuerzos”¹²⁵ llevados a cabo en este sentido por una variedad de países periféricos. Evidencia asimismo que las gestiones y esfuerzos realizados y medidas adoptadas, aún con el indiscutido apoyo de la organización y sus miembros con el que contó el gobierno argentino, no alcanzan ni garantizan la posibilidad de un país de convertirse en miembro de la organización. De esta manera, la OCDE continúa extendiendo su alcance sin ampliar su membresía y logra evitar poner en riesgo o alterar la identidad del grupo al que responde, su sentido de pertenencia, así como las jerarquías internas y mecanismos formales e informales de poder que lo definen y estructuran.

Es en este marco que se ha buscado comprender el acercamiento entre un país periférico como la Argentina y la OCDE. Por un lado, en tanto forma parte de los esfuerzos de la organización por extender y consolidar la afinidad con el grupo de países centrales de países periféricos subalternos así como la aceptación e incorporación por parte de éstos del marco normativo neoliberal que la propia organización contribuye a elaborar. Como fuera analizado, se trata de una normativa internacional restrictiva de las facultades nacionales y que reduce significativamente la posibilidad de los gobiernos de implementar determinadas políticas, medidas o instrumentos, a la vez que promueve la adopción de políticas que favorecen la reproducción del modelo de producción y acumulación global basado en una ideología y lógica neoliberal. En este sentido, se ha visto que el marco normativo promovido por la organización logra restringir, en particular, la utilización de medidas y políticas implementadas por los propios países centrales para alcanzar sus actuales niveles de ingreso y bienestar, tales como aquellas apuntadas al desarrollo de la industria nacional y a regular el mercado financiero. Resulta nuevamente relevante retomar aquí el análisis de Arceo (2016), en donde concluye que el marco normativo neoliberal que los

¹²⁵ Entendidos en términos generales como la realización de gestiones, medidas y reformas, así como la dedicación de recursos financieros, humanos, etc.

países centrales buscan instalar mediante diversas instituciones internacionales, incluyendo el ALCA, ha favorecido la *“radical simplificación de la estructura económica de las regiones de cada país que logró insertarse en el mercado mundial, una fuerte diferenciación regional, una elevada concentración del ingreso, miserables condiciones de vida y de trabajo para la inmensa mayoría de la población y una extrema dependencia de la demanda externa”* (p. 70).

A diferencia de lo sucedido con el ALCA, la relación entre la Argentina y la OCDE continúa vigente y está por cumplir 40 años. Durante estas cuatro décadas el acercamiento entre las partes ha variado en intensidad, pero no ha desaparecido ni retrocedido. A lo largo del tercer capítulo se ha analizado en particular la intensificación de esta relación durante el gobierno de Cambiemos, período que constituyó el de mayor estrechamiento de un vínculo preexistente y que lo trascendió. Abordar dicha relación implicó, ante todo, reconocer su complejidad y dinamismo y la variedad de actores e intereses que la atraviesan, buscando evitar su reducción al de *“un vínculo de dominación e imposición directa”* (Nemiña, 2017, p. 12).

El reconocimiento de la complejidad intrínseca del vínculo analizado ha permitido evidenciar que la referida construcción de la OCDE como *“autoridad”* y portadora de un saber técnico-político experto es también promovida por gobiernos de países no miembros de la OCDE que se acercan a la organización buscando legitimar su propia agenda de políticas domésticas. En este contexto se ubica el acercamiento de la Argentina a la OCDE durante el gobierno de Cambiemos. La percepción global de la OCDE como autoridad racional en la definición de políticas públicas representó para dicho gobierno la posibilidad de legitimar una agenda de políticas cuya implementación muy probablemente enfrentaría resistencia a nivel doméstico. Es decir que un eje central del acercamiento del país a la OCDE durante este período fue la

validación y legitimación externa de políticas promovidas por el gobierno y en muchos casos ya presentes en su programa y agenda de políticas.

Es decir que los “esfuerzos” realizados por el gobierno de Cambiemos no deben ser leídos bajo el prisma simplista de una imposición por parte de la OCDE a cambio de una invitación que nunca llegó. Se trató, además, de una herramienta y una oportunidad para el gobierno argentino de legitimar una agenda de políticas que se buscaba instalar e implementar y que eran resistidas por una porción importante de la sociedad argentina. Cabe recordar en esta línea las palabras del entonces Canciller ante la Cámara de Diputados a fines de 2018, luego de casi tres años de gestiones y esfuerzos para que el país fuera invitado y sin éxito al respecto. A pesar de la falta de avances en conseguir la invitación, el Canciller se refería a posibles *nuevas áreas* en las que el gobierno buscaba colaborar con la organización para *continuar* estrechando la relación.

Aún más, el análisis y deconstrucción de los fundamentos ideológicos identificados en el discurso oficial utilizado para justificar el acercamiento a la organización incluye expresiones que dan cuenta del papel de la OCDE en este sentido. Cabe retomar apenas dos ejemplos por su carácter especialmente ilustrativo. Por un lado, ya desde el principio del gobierno de Cambiemos las autoridades resaltaban que “la profundización y ampliación de la participación argentina en la OCDE permitirá al país cumplir *de forma más rápida y eficaz con las propias metas y objetivos políticos* a través del avance en, por ejemplo, la profesionalización y transparencia de los sistemas de compras públicas, la promoción de los sistemas nacionales de innovación, el combate a la corrupción y la implementación de planes de educación más competitivos, entre otras áreas de relevancia” (Cancillería, 2016, 13/08, la cursiva es mía). Por su parte, el Ministro de Hacienda destacaba que “la OCDE puede ayudar a *nuestro programa de reformas ya que éstas coinciden* con lo que para la OCDE son buenas prácticas” (Télam, 2017, 15/11; Comunicado

Hacienda, 2017, 15/11). Es decir que la OCDE otorgaba la legitimidad a un marco normativo neoliberal que el gobierno buscaba implementar y con el cual avanzó, independientemente de la invitación.

En este contexto se comprende que el gobierno haya avanzado con la adopción de compromisos y la realización de reformas incluso antes de recibir la invitación para convertirse en miembro de la organización. La presentación del Plan de Acción, la elevación del estatus de participación en órganos de trabajo de la OCDE y la adhesión a múltiples instrumentos legales implicaron la adopción de compromisos internacionales que apuntaban no solo a legitimar la agenda de reformas políticas a nivel doméstico sino además “anclarlas”, término utilizado por las propias autoridades argentinas al referirse a los beneficios de acercarse a la OCDE. Es decir, fuera el país invitado o no, se buscaba asegurar (a través de un compromiso internacional) la trascendencia de las políticas implementadas -alineadas con las recomendaciones de la OCDE- más allá de un gobierno puntual.

Dicho enfoque no implica ignorar, tal como se señaló, que la OCDE también sirve para canalizar las exigencias y condicionalidades de políticas que los países centrales y principales miembros de la OCDE realizan a países de la periferia como la Argentina. Se trata simplemente de reconocer la complejidad de dicho vínculo y de identificar los beneficios y desafíos enfrentados por cada parte para estrecharlo. En este marco fueron analizados algunos de los principales resultados obtenidos (y no obtenidos) por el gobierno de Cambiemos como producto del considerable acercamiento a la organización. Por un lado, no obtuvo la invitación para convertirse en miembro (ni para iniciar el proceso de adhesión). Sin embargo, como fuera señalado, es necesario visibilizar que sí logró implementar una variedad de reformas y adoptar medidas en línea con los estándares de la OCDE los cuales fueron utilizados, en mayor o menor medida, como referencia y ejemplo a seguir. El análisis realizado de los fundamentos ideológicos subyacentes a la

narrativa oficial sobre el acercamiento a la OCDE permite explicitar esta complejidad y evidenciar la ideología política en común entre el gobierno de Cambiemos y la OCDE.

El caso de la Argentina es uno de los varios que pone en evidencia el papel de la OCDE como intelectual orgánico funcional a la hegemonía de los países centrales. Evidencia además que la organización ha logrado trascender la necesidad de incluir nuevos miembros para ampliar su alcance y avanzar en la difusión global de sus estándares. Durante los cuatro años del gobierno de Cambiemos, la Argentina adhirió a 25 instrumentos legales de la OCDE (de los 51 a los que el país ha adherido desde 1982), realizó más de 15 revisiones y estudios de distintas áreas de política doméstica con las consecuentes recomendaciones de políticas que éstos incluyen y aumentó su participación en casi dos decenas de sus instancias de trabajo. Por la amplitud y extensión del acercamiento, se estima que resulta prematuro tratar de definir su saldo, en particular para la Argentina. Por un lado, el “efecto transformador” que el acercamiento tuvo sobre el país se observa en la adopción de una diversidad de medidas alineadas con los estándares de la organización (incluyendo en particular las de “adecuación legislativa”). A su vez, dado que se trata de un vínculo vigente y dinámico, este “efecto transformador” puede continuar abarcando cada vez más áreas de políticas, en especial dadas las múltiples ramificaciones que el trabajo ya realizado puede implicar a futuro. En este sentido, si bien el gobierno ya adoptó varias medidas para implementar los estándares estipulados en los instrumentos e informes de la OCDE a los que el país adhirió, no se agotó la totalidad de las “recomendaciones” que dichos instrumentos estipulan.

Finalmente, cabe reconocer el importante efecto transformador potencial y de largo plazo que surge por la incorporación y participación de funcionarios públicos en las instancias de trabajo de la OCDE. Dichas instancias (Comités, Foros, Grupos de Trabajo, etc.) y el modo de trabajo en torno al cual se estructuran constituyen un elemento central de la organización y cumplen una función clave como mecanismos de

difusión del marco normativo de la OCDE y de transferencia de la ideología, prácticas y políticas promovidas por los países centrales¹²⁶.

Este trabajo ha buscado entonces, no solo poner en evidencia la extensión de la relación entre la Argentina y la OCDE, frecuentemente ignorada, sino además evidenciar su complejidad y dinamismo, así como algunas de sus posibles implicancias, consumadas y potenciales. Además, se ha buscado explicitar que el acercamiento entre la OCDE y la Argentina durante el gobierno de Cambiemos respondió a un interés mutuo que presentó beneficios para ambas partes, y que tuvo como factor subyacente una ideología neoliberal que buscaba garantizar la reproducción de un orden global favorable a la hegemonía de los países centrales y el capital transnacional.

¹²⁶ Cabe destacar que no se descarta la utilidad del intercambio de prácticas y experiencias de políticas entre países en pie de igualdad, sino la transferencia acrítica y unilateral que se ve favorecida por la asimetría estructural entre las partes participantes.

Referencias

1. Bibliográficas:

Anderson, P. (2003). "Neoliberalismo: un balance provisorio", en *La trama del Neoliberalismo. Mercado, Crisis y exclusión social* (capítulo I). Buenos Aires, CLACSO.

Anderson, P. (2017). *The Antinomies of Antonio Gramsci*. Londres-Nueva York: VERSO.

Arceo, E. (2003). El ALCA: acuerdos confrontaciones y proyectos de sociedad. *Documento de Trabajo*, FLACSO Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Argentina. Disponible en: http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/argentina/flacso/no16_ArceoRE200.pdf

Arceo, E. (2005). "El impacto de la globalización en la periferia y las nuevas y viejas formas de la dependencia en América Latina". Cuadernos del CENDES, vol. 22, núm. 60, septiembre-diciembre, 2005, pp. 25-61 Universidad Central de Venezuela Caracas, Venezuela. Disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/403/40306003.pdf>

Arceo, E. (2011). *El largo camino a la crisis. Centro, periferia y transformaciones en la economía mundial*. Buenos Aires: Cara o Ceca.

Azpiazú, D., Nochteff, H. (1994). "Subdesarrollo y hegemonía neoconservadora. ¿Veinte años no es nada?". En *El desarrollo ausente. Restricciones al desarrollo, neoconservadurismo y elite económica en la Argentina*. FLACSO-Norma.

Basualdo, E. (Ed.) (2017). *Endeudar y fugar. Un análisis de la historia económica argentina, de Martínez de Hoz a Macri*. Buenos Aires: Siglo veintiuno editores.

Belloni, P. y Wainer, A. (2016). "¿Hacia dónde va América Latina? El desarrollo desigual en la periferia globalizada". Cuadernos de Economía, vol. XXXV, núm. 69, julio-diciembre, 2016, pp. 555-581 Universidad Nacional de Colombia Bogotá, Colombia. Disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/2821/282144830001.pdf>

Belloni, P. y Wainer, A. (2019). “‘Volver al mundo’ según Cambiemos: profundización del atraso y de la dependencia”, en Paula Belloni; Francisco Cantamutto (coord.), *La economía política de Cambiemos: Ensayos sobre un nuevo ciclo neoliberal en la Argentina*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Batalla de Ideas.

Bourgon, J. (2009). “Reform and Modernization of the OECD”. *CIGI Working Paper International Institutions No. 42* (mayo 2009). Centre for International Governance Innovation. Disponible en: https://www.files.ethz.ch/isn/101206/WP_42-web.pdf

Cardoso, F.H. y Faletto, E. (1969). *Dependencia y desarrollo en América Latina. Ensayo de interpretación sociológica*. Buenos Aires: Siglo veintiuno editores.

Chang, H. (2003). *Kicking away the ladder. Development Strategy in Historical Perspective*. Londres: Anthem Press.

Clifton, J. y Díaz-Fuentes, D. (2011). “La nueva política económica de la OCDE ante el cambio en la economía mundial”. *Revista de Economía Mundial*, núm. 28, pp. 113-141. Sociedad de Economía Mundial, Huelva, España. Disponible en <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=86622163006>

Cox, R. (1993a). “Gramsci, Hegemony and International Relations: An Essay in Method”. En Stephen Gill (Ed.), *Gramsci, Historical Materialism and International Relations*. Cambridge University Press.

Cox, R. (1993b). “Structural Issues of Global Governance”. En Stephen Gill (Ed.), *Gramsci, Historical Materialism and International Relations*. Cambridge University Press.

Escandón Vega, M. (13/6/2018). “OCDE y OTAN. Implicaciones del ingreso”. *Opinión Caribe – Expresión de región*. Recuperada de: <https://www.opinioncaribe.com/2018/06/13/ocde-y-otan-implicaciones-del-ingreso/>

G20 (23/04/2010). *Comunicado de Ministros de Finanzas y Presidentes de Bancos Centrales*. Washington. Recuperado de: <http://www.g20.utoronto.ca/2010/g20finance100423.pdf>

Gill, S. (1993). "Gramsci and global politics: towards a post-hegemonic research agenda". En Stephen Gill, *Gramsci, Historical Materialism and International Relations*. Cambridge University Press.

Gill, S.; Law, D. (1993). "Global Hegemony and Structural Power of Capital". En Stephen Gill, *Gramsci, Historical Materialism and International Relations*. Cambridge University Press.

Gramsci, A. (2020) La formación de los intelectuales. En Monereo Pérez, J.L. (Dir.) *Colección Crítica del Derecho, Sección Arte del Derecho*. Granada: Editorial Comares.

Gramsci, A. (ed. 2012). *Los intelectuales y la organización de la cultura*. Buenos Aires: Nueva Visión.

Gurría, Á. (4/11/2009). "The OECD and the G20: An evolving relationship". Presentación realizada en el Institute of International European Affairs, Dublín. Recuperado de: <https://www.oecd.org/corporate/theoecdandtheg20anevolvingrelationship.htm>

Julin, J. (2003). "The OECD: Securing the future". *The OECD Observer*; Paris N° 240/241 (pp 48-51).

Kapur, D. y Webb, R. (2000). "Governance-related Conditionalties of the International Financial Institutions". *G-24 Discussion Paper Series*, No. 6 (agosto). Nueva York – Ginebra: UNCTAD y el Centro para Desarrollo Internacional de la Universidad de Harvard.

Mahon, R. y McBride, S. (Ed.) (2008). *The OECD and Transnational Governance*. Vancouver: UBC Press.

Marcussen, M. (2004). "The Organisation for Economic Cooperation and Development as ideational artist and arbitrator. Reality or dream?". En Bob Reinalda y Bertjan Verbeek (eds.), *Decision making Within International Organizations* (pp 90-105). London y Nueva York: Routledge.

Martins, C.E. (2011), "Prólogo" a dos Santos, T., *Imperialismo y Dependencia*. Disponible en: www.ehu.es/Jarriola/Docencia/Ecolnt/.../theotonio%20dos%20santos.pdf

Matera, M., Souto, P. y Vatnick, S. (2019). *Informe Preliminar sobre el Acceso de la Argentina a la OCDE*. Washington: Centro de Estudios Estratégicos e Internacionales (CSIS).

Nahón, C.; Rodríguez Enríquez, C. y Schorr, M. (2006). "El pensamiento latinoamericano en el campo del desarrollo del subdesarrollo: trayectoria, rupturas y continuidades". En *Crítica y teoría en el pensamiento*

social latinoamericano (pp. 327-389). Buenos Aires: CLACSO. Disponible en:

<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/becas/critica/C06Nahonet.pdf>

Nemiña, P. (2017). "Aportes de la Economía Política internacional a la comprensión teórica de la relación entre el FMI y los países en desarrollo". *Civitas - Revista de Ciências Sociais*, vol. 17, núm. 1, enero-abril, 2017 (pp. 11-25). Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, Brasil. Disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/742/74250859002.pdf>

Noboru, S. (2004). *A Strategy for Enlargement and Outreach. Report by the Chair of the Heads of Delegation Working Group on the Enlargement Strategy and Outreach, Ambassador Seiichiro Noboru*. París: OCDE.

OCDE. (1960). *Convención fundante*. Disponible en:

<https://www.oecd.org/general/conventionontheorganisationforeconomicco-operationanddevelopment.htm>

OCDE. (1991). *Meeting of the Council at Ministerial Level in June 1991 - Communiqué*. Recuperado de: <http://www.g8.utoronto.ca/oecd/oecd91.htm>

OCDE. (2001). *Forums. Global Forum on Competition 2001*. Documento circulado en ocasión del Foro que tuvo lugar el 17 y 18 de octubre de 2001. Recuperado de: <https://www.oecd.org/competition/globalforum/GlobalForum-October2001.pdf>

OCDE. (2004). *Resolution of the Council Concerning the Participation of Non-Members in the Work of Subsidiary Bodies of the Organisation*. Documento C(2004)132/FINAL. París: OCDE. Disponible en: [https://one.oecd.org/document/C\(2004\)132/FINAL/en/pdf](https://one.oecd.org/document/C(2004)132/FINAL/en/pdf)

OCDE. (2006). *Council Working Party on the Implications of Future Enlargement on OECD Governance. A New Governance Structure for the Council and its Standing Committees*. Documento C/WPEG(2006)10. París: OCDE.

OCDE. (2007a). *A General Procedure for Future Accessions*. Documento C(2007)31/FINAL. París: OCDE.

Disponible

en:

[https://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=C\(2007\)31/Final](https://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=C(2007)31/Final)

OCDE. (2007b). *Council Resolution on Enlargement and Enhanced Engagement*. Documento CMIN(2007)4.

París: OCDE.

OCDE. (2010a). *Strategic Orientations by the Secretary General*. Documento C/MIN(2010)1. París: OCDE.

OCDE. (2010b). *Meeting of the Council at Ministerial Level, 2010 Ministerial Conclusions*. Documento C/MIN(2010)6/FINAL. París: OCDE.

OCDE. (2010c). *OECD Progress Report*. Documento C/MIN(2010)8. París: OCDE.

OCDE. (2010d). *Guidelines to Committees on Deepening of Enhanced Engagement*. Documento C(2010)100/FINAL. París: OCDE.

OCDE. (2013a). *A Framework for the Establishment of Country Programmes*. Documento C-MIN(2013)12.

París: OCDE.

OCDE. (2013b). *The OECDs Global Relations*. Documento C-MIN(2013)13. París: OCDE.

OCDE. (2013c). *Resolution of the Council on Strengthening the OECD's Global Reach*. Documento C(2013)58/FINAL. París: OCDE.

OCDE. (2014). *Strengthening the OECD's Global Reach*. Documento C-MIN(2014)11. París: OCDE

OCDE. (2014). *OECD and the Russian Federation*. Recuperado de: <https://www.oecd.org/russia/oecd-and-the-russian-federation/>

OCDE. (2015a). *Resolution of the Council on the Governance of the Organisation*. Documento C(2015)100.

París: OCDE.

OCDE. (2015b). *Revised Resolution of the Council on Partnerships in OECD Bodies*. Documento C(2012)100/REV1/FINAL. París: OCDE.

- OCDE. (2016). "OECD Contributions to the G20", en *G20 Status Report*, julio 2016. Disponible en <http://www.oecd.org/g20/OECD-Contributions-to-G20.pdf>
- OCDE. (2017). *Report of the Chair of the WG on the Future Size and Membership of the Organisation to the Council – Framework for the Consideration of Prospective Members*. C-MIN-2017-13-EN. París: OCDE.
- OCDE. (2017). *OECD Economic Surveys: Argentina 2017. Multi-dimensional Economic Survey*. París: OCDE.
- OCDE. (2019). *OECD Economic Surveys: Argentina 2019*. París: OCDE.
- OCDE. (2019). *Making OECD standards and policies count on a global scale. Report by OECD Secretary-General to Ministers on OECD Global Relations*. Documento C/MIN(2019)11. París: OCDE.
- OCDE. (2020). *OECD Peer Review at a Glance*. Recuperado de: <https://www.oecd.org/site/peerreview/peerreviewataglance.htm>
- OCDE. (2021). *OECD Legal instruments*. Recuperado de: <https://www.oecd.org/legal/legal-instruments.htm>
- Pagani, F. (2002). "Peer review as a tool for cooperation and change". *OECD Observer* N° 235. París: OCDE.
- Prebisch, R. (1949). "El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas". *Proyecto "Raúl Prebisch y los desafíos del Desarrollo del siglo XXI"* (2012). CEPAL. Recuperado de: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40010/4/prebisch_desarrollo_problemas.pdf
- Ramos, G. (2011). "The OECD in the G20: A Natural Partner in Global Governance". *The George Washington International Law Review* (43(2): 71-99). Disponible en: <https://sta.uwi.edu/iir/normangirvanlibrary/sites/default/files/normangirvanlibrary/documents/The%20OECD%20in%20the%20G20%20A%20Natural%20Partner%20In%20Global%20Governance.pdf>
- Rewizorski, M. (2016). "A partnership of convenience: The OECD and the G20 as control rooms for global policy". *Yearbook of the Institute of East-Central Europe - Special Issue: Visvizi, A. (ed.) Re-thinking the OECD's role in global governance: members, policies, influence* (14(4): 33-53). Disponible en: <https://www.ceeol.com/search/article-detail?id=579475>

- Rewizorski, M. (2017). "G20 and the Development of a New Global Governance Mechanism". *International Organisations Research Journal* (vol. 12, no 3, pp 32-52). DOI: 10.17323/1996-7845-2017-03-32.
- Stiglitz, J. (2008). "The End of Neoliberalism". *Project Syndicate*. Disponible en: <https://www.project-syndicate.org/commentary/the-end-of-neo-liberalism>.
- Tussie, D. (2017). "Relaciones Internacionales y Economía Política Internacional: Notas para el debate". *Relaciones Internacionales*, 24(48). Disponible en: <https://revistas.unlp.edu.ar/RRII-IRI/article/view/1457>.
- Wade, R. (2002). "Globalization, Poverty and Income Distribution: Does the Liberal Argument Hold?". *Working Paper Series LSE*, Development Studies Institute, London School of Economics and Political Science, Londres. Disponible en: www.lse.ac.uk/depts/destin
- Woodward, R. (2004). "The Organisation for Economic Cooperation and Development: Global monitor". *New Political Economy*, 9(1), 113-127.
- Woodward, R. (2009). *The Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)*. Londres, Routledge; 1st edition.
- Wouters, J. y Van Kerckhoven, S. (2011). "The OECD and the G20: an Ever Closer Relationship?". *Working Paper N°71*, julio 2011. Leuven Centre for Global Governance Studies.

2. Fuentes y notas de prensa

Ámbito. (2016, 21 de enero). Pedirá Gobierno que la Argentina integre la OCDE. Edición impresa.

Recuperado de <https://www.ambito.com/edicion-impresa/pedira-gobierno-que-la-argentina-integre-la-ocde-n3924510>

Ámbito. (2018, 29 de mayo). *Brasil y Bulgaria, en el camino de la Argentina hacia la OCDE*. Recuperado

de: <https://www.ambito.com/edicion-impresa/brasil-y-bulgaria-el-camino-la-argentina-la-ocde-n4022768>

Avignolo, M.L. (2016, 3 de junio). En París, Prat-Gay buscó mas presencia argentina en la OCDE. Clarín.com.

Recuperado de https://www.clarin.com/politica/paris-prat-gay-presencia-argentina-ocde_0_V1_Lt2tQ-.html

Avignolo, M.L. (2018, 31 de mayo). *Para Faurie, el acceso a la OCDE se define en los meses próximos*.

https://www.clarin.com/economia/faurie-acceso-ocde-define-meses-proximos_0_Hkog9-Ay7.html

Ayres, M. (2019, 10 de octubre). U.S. backs Brazil for OECD membership, but Argentina first. Reuters

Brasilia. Recuperado de: <https://www.reuters.com/article/us-brazil-oecd-usa/u-s-backs-brazil-for-oecd-membership-but-argentina-first-idUSKBN1WP2MD>

Banco Mundial, (2017, 14 de noviembre). *Potenciar las oportunidades de Argentina de la mano de la OCDE*

y el Banco Mundial. Recuperado de:

<https://www.bancomundial.org/es/news/feature/2017/11/14/potenciar-las-oportunidades-de-argentina-de-la-mano-de-la-ocde-y-el-banco-mundial>

Banco Mundial. (2017, 15 de noviembre). *Argentina y la OCDE: Socios para el desarrollo*. Recuperado de:

<https://www.bancomundial.org/es/events/2017/11/07/argentina-y-ocde-socios-para-el-desarrollo>

Banco Mundial (2017, 23 de noviembre). *Argentina refuerza su candidatura a la OCDE con foco en la*

agenda social. Recuperado de: <https://www.bancomundial.org/es/news/feature/2017/11/23/argentina-ocde-agenda-social>

Bergman, S. (2019, 28 de marzo). *ARGENTINA IMPULSA LA EVALUACIÓN DE DESEMPEÑO AMBIENTAL EN EL MARCO DE LA OCDE*. Recuperado de: <http://www.sergiobergman.com/argentina-impulsa-la-evaluacion-desempeno-ambiental-marco-la-ocde/>

Boadle, A. (2020, 15 de enero). U.S. backs Brazil for OECD membership ahead of Argentina. Brasilia, Reuters. Recuperado de: <https://in.reuters.com/article/us-brazil-oecd-usa/u-s-backs-brazil-for-oecd-membership-ahead-of-argentina-idINKBN1ZE01Z>

CAC - Cámara Argentina de Comercio y Servicios. (2017, 29 de noviembre). *Presencia de la CAC en el foro "Argentina en OCDE"*. Recuperado de: <https://www.cac.com.ar/noticia/Presencia-de-la-CAC-en-el-foro-Argentina-en-OCDE-8964>

Cancillería (2015, 5 de junio). La Argentina participó de la Conferencia Ministerial de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE). Información para la prensa N° 125/15. Recuperado de www.cancilleria.gob.ar

Cancillería. (2016, 28 de abril). Visita de Alto Nivel del Grupo de Trabajo sobre Soborno Transnacional de la OCDE. Información para la Prensa N° 119/16. Recuperado de <https://cancilleria.gob.ar/es/actualidad/comunicados/visita-de-alto-nivel-del-grupo-de-trabajo-sobre-soborno-transnacional-de-la?page=1>

Cancillería. (2016, 26 de junio). Delegación de altos funcionarios de la OCDE visita la Argentina. Información para la Prensa N° 199/16. Recuperado de <https://cancilleria.gob.ar/es/actualidad/comunicados/delegacion-de-altos-funcionarios-de-la-ocde-visita-la-argentina?page=8>

Cancillería. (2016, 13 de agosto). Argentina, más cerca de la OCDE. *Boletín Cancillería*. Recuperado de <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/boletin/argentina-mas-cerca-de-la-ocde>

Cancillería. (2016, 28 de octubre). Recalificación crediticia de la Argentina por los países participantes en el Acuerdo sobre créditos a la exportación de la OCDE. Información para la Prensa N° 370/16. Recuperado

de <https://cancilleria.gob.ar/es/actualidad/comunicados/recalificacion-credicia-de-la-argentina-por-los-paises-participantes-en-el>

Cancillería, Boletín. (2017, junio). *Angela Merkel en Argentina*. Recuperado de: <https://cancilleria.gob.ar/es/actualidad/boletin/angela-merkel-en-argentina>

Cancillería. (2017, 28 de julio). *Reunión del Canciller Faurie con Directora de la OCDE*. Información para la Prensa N°: 303/17. Recuperado de: <https://cancilleria.gob.ar/es/actualidad/comunicados/reunion-del-canciller-faurie-con-directora-de-la-ocde>

Cancillería. (2017, 2 de octubre). *Faurie participó de reunión en la OCDE: "Estamos en un proceso de construcción de confianza"*. Información para la Prensa N°: 441/17. Recuperado de: <https://cancilleria.gob.ar/es/actualidad/comunicados/faurie-participo-de-reunion-en-la-ocde-estamos-en-un-proceso-de-construccion>

Cancillería. (2017, 3 de octubre). *Canciller Faurie en la Reunión de Alto Nivel de la OCDE: "Debemos pensarnos como socios para el desarrollo"*. Información para la Prensa N°: 442/17. Recuperado de: <https://cancilleria.gob.ar/es/actualidad/comunicados/canciller-faurie-en-la-reunion-de-alto-nivel-de-la-ocde-debemos-pensarnos>

Cancillería. (2017, 31 de octubre). *Cancillería realiza taller en el marco de la OCDE*. Recuperado de: <https://cancilleria.gob.ar/es/actualidad/comunicados/cancilleria-realiza-taller-en-el-marco-de-la-ocde>

Cancillería. (2017, 15 de noviembre). *Reyser: "Hay muchos puntos de contacto entre la inserción inteligente en el mundo y el proceso de acceso a la OCDE"*. Información para la Prensa N°: 522/17. Recuperado de: <https://cancilleria.gob.ar/es/actualidad/comunicados/reyser-hay-muchos-puntos-de-contacto-entre-la-insercion-inteligente-en-el>

Cancillería. (2018, 1° de marzo). *Cancillería organiza la Conferencia sobre aplicación de la Convención Anticohecho en el marco de la OCDE*. Información para la Prensa N°: 064/18. Recuperado de:

<https://cancilleria.gob.ar/es/actualidad/comunicados/cancilleria-organiza-la-conferencia-sobre-aplicacion-de-la-convencion?page=1>

Cancillería. (2018, 14 de mayo). *Encuentro del Vicecanciller con el Secretario General de la Cancillería francesa*. Información para la Prensa N°: 195/18

Cancillería. (2018, 22 de mayo). *Argentina y Reino Unido avanzan en la nueva etapa de la relación bilateral*.

Información para la Prensa N°: 223/18. Recuperado de:

<https://cancilleria.gob.ar/es/actualidad/comunicados/argentina-y-reino-unido-avanzan-en-la-nueva-etapa-de-la-relacion-bilateral>

Cancillería. (2018, 22 de mayo). *Argentina - Japón: reunión de Cancilleres en el Palacio San Martín*.

Información para la Prensa N°: 220/18.

Cancillería. (2018, 22 de mayo). *Reyser recibió al Vicecanciller de Corea del Sur*. Información para la Prensa N°: 226/18

Cancillería. (2019, 24 de mayo). *Se consolida la presencia argentina en la OCDE y la OMC*. Información para la Prensa N°: 204/19

Cancillería. (2019, 28 de junio). *Mercosur cierra un histórico Acuerdo de Asociación Estratégica con la Unión Europea*. Recuperado de: <https://www.mercosur.int/mercosur-cierra-un-historico-acuerdo-de-asociacion-estrategica-con-la-union-europea/>

Carro, T. (2019, 19 de septiembre). La candidatura argentina a la OCDE suma apoyos pero no será prioridad del Frente de Todos. *El Cronista*. Recuperado de <https://www.cronista.com/economia-politica/El-Frente-de-Todos-no-priorizara-posible-ingreso-del-pais-a-la-OCDE-20190919-0035.html>

CEPAL. (2018, 2 de mayo). *The European Union launches the Regional Facility for Development in Transition*. Recuperado de: <https://www.cepal.org/en/news/european-union-launches-regional-facility-development-transition>

Chabay, E. (2018, 25 de mayo). *Confiado en el ingreso, el Gobierno envía una comitiva plural a la OCDE.*

Recuperado de: <https://www.cronista.com/economiapolitica/Confiado-en-el-ingreso-el-Gobierno-envia-una-comitiva-plural-a-la-OCDE-20180525-0029.html>

Comunicado Cámara de Diputados. (2018, 27 de marzo). *MICHETTI Y MONZÓ SE REUNIERON EN PARÍS CON EL SECRETARIO GENERAL DE LA OCDE.* Recuperado de:

https://www.diputados.gob.ar/prensa/noticias/2018/noticias_0475.html

Comunicado Comisión Europea. (2019, 28 de junio). *La UE y el Mercosur llegan a un acuerdo en materia de comercio.* Recuperado de: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/IP_19_3396

Comunicado Conjunto: Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto y Ministerio de Energía y Minería (7/6/2017). *Incorporación de la República Argentina a la Agencia de Energía Nuclear de la OCDE.*

Información para la Prensa N°: 227/17. Recuperado de:

<https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/comunicados/incorporacion-de-la-republica-argentina-la-agencia-de-energia-nuclear-de-la>

Comunicado Hacienda. (2017, 17 de marzo). *Nicolás Dujovne entregó el “Plan de Acción Argentina & OCDE 2016-2017” al Secretario General de la OCDE.* Recuperado de:

<https://www.argentina.gob.ar/noticias/nicolas-dujovne-entrego-el-plan-de-accion-argentina-ocde-2016-2017-al-secretario-general-de>

Comunicado Hacienda. (2017, 28 de marzo). *Nicolás Dujovne recibió a una misión técnica de la OCDE.*

Recuperado de: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/nicolas-dujovne-recibio-una-mision-tecnica-de-la-ocde>

Comunicado Hacienda. (2017, 22 de mayo). *La Argentina fue invitada a integrar la Agencia de Energía Nuclear de la OCDE.* Recuperado de: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/la-argentina-fue-invitada-integrar-la-agencia-de-energia-nuclear-de-la-ocde>

Comunicado Hacienda. (2017, 25 de abril). *Nicolás Dujovne presentó el “Plan de Acción Argentina & OCDE 2016-2017” ante el Consejo de Embajadores de la OCDE.* Recuperado de: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/nicolas-dujovne-presento-el-plan-de-accion-argentina-ocde-2016-2017-ante-el-consejo-de>

Comunicado Hacienda. (2017, 9 de junio). *Ariel Sigal expuso en un encuentro de la OCDE sobre Mercados Emergentes en Latinoamérica.* Recuperado de: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/ariel-sigal-expuso-en-un-encuentro-de-la-ocde-sobre-mercados-emergentes-en-latinoamerica>

Comunicado Hacienda. (2017, 24 de julio). *Bergman y Dujovne recibieron a una misión de la OCDE en el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable.* Recuperado de: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/bergman-y-dujovne-recipientes-una-mision-de-la-ocde-en-el-ministerio-de-ambiente-y>

Comunicado Hacienda. (2017, 27 de julio). *La OCDE presentó su primer estudio económico multidimensional sobre la Argentina.* Recuperado de: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/la-ocde-presento-su-primer-estudio-economico-multidimensional-sobre-la-argentina>

Comunicado Hacienda. (2017, 2 de agosto). *Nicolás Dujovne recibió a su par de Hacienda del Reino Unido, Philip Hammond.* Recuperado de: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/nicolas-dujovne-recibio-su-par-de-hacienda-del-reino-unido-philip-hammond>

Comunicado Hacienda. (2017, 27 de septiembre). *Dujovne en el Foro sobre Administración Tributaria de la OCDE: “Durante nuestra Presidencia del G20 seguiremos trabajando hacia un sistema tributario mundialmente justo y moderno”.* Recuperado de: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/dujovne-en-el-foro-sobre-administracion-tributaria-de-la-ocde-durante-nuestra-presidencia>

Comunicado Hacienda. (2017, 8 de noviembre). *Guido Sandleris participó del Comité de Política Económica de la OCDE.* Recuperado de: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/guido-sandleris-participo-del-comite-de-politica-economica-de-la-ocde>

Comunicado Hacienda. (2017, 14 de noviembre). *Por primera vez en Argentina se desarrolló la Reunión de América Latina de la Red de Negocios EMnet de la OCDE*. Recuperado de: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/por-primera-vez-en-argentina-se-desarrollo-la-reunion-de-america-latina-de-la-red-de>

Comunicado Hacienda. (2017, 15 de noviembre). *Nicolás Dujovne participó del Foro Internacional "Argentina en OCDE"*. Recuperado de: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/nicolas-dujovne-participo-del-foro-internacional-argentina-en-ocde>

Comunicado Hacienda. (2018, 22 de junio). *Dujovne se reunió con el presidente de Chile, Sebastián Piñera*. Recuperado de: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/dujovne-se-reunio-con-el-presidente-de-chile-sebastian-pinera>

Comunicado Hacienda. (2019, 14 de marzo). *OCDE presentó la Revisión de Políticas Agrícolas en la Argentina*. Recuperado de: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/ocde-presento-la-revision-de-politicas-agricolas-en-la-argentina>

Comunicado Hacienda. (2019, 19 de marzo). *Laura Alonso participa en misión oficial ante la OCDE*. Recuperado de: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/laura-alonso-participa-en-mision-oficial-ante-la-ocde>

Comunicado HCDN. (2018, 27 de febrero). *NUEVO RESPALDO DESDE EL PODER LEGISLATIVO PARA EL INGRESO DE ARGENTINA A LA OCDE*. Recuperado de: https://www.hcdn.gob.ar/prensa/noticias/2018/noticias_0400.html

Comunicado HCDN. (2018, 31 de mayo). *DELEGACIÓN PARLAMENTARIA AVALÓ EL INGRESO DE ARGENTINA A LA OCDE COMO POLÍTICA DE ESTADO*. Recuperado de: https://diputados.gob.ar/prensa/noticias/2018/noticias_0578.html

Comunicado Presidencia Chile. (2018, 22 de junio). *Mandatario se reúne con Ministro de Hacienda y Finanzas de Argentina*. Recuperado de: <https://prensa.presidencia.cl/fotonoticia.aspx?id=77396>

CSIS. (2019, 29 de abril). *A Preliminary Assessment of Argentina's Accession to the OECD*. Recuperado de:

<https://www.csis.org/analysis/preliminary-assessment-argentinass-accession-oecd>

De Carlos, C. (2018, 1° de diciembre). *Macri agradece el respaldo español al ingreso de Argentina en la*

OCDE. Recuperado de: <https://www.abc.es/internacional/abci-macri-agradece-respaldo-espanol->

[ingreso-argentina-ocde-201812010150_noticia.html?ref=https:%2F%2Fwww.google.com%2F](https://www.abc.es/internacional/abci-macri-agradece-respaldo-espanol-ingreso-argentina-ocde-201812010150_noticia.html?ref=https:%2F%2Fwww.google.com%2F)

de Santibañes, F. (2018, 22 de enero). *La política exterior de Cambiemos*. En *El Economista*. Recuperado

de: <https://eleconomista.com.ar/2018-01-la-politica-exterior-cambiemos/>

Domínguez, N. (2017, 20 de abril). Suiza está al lado de Argentina. En [https://www.swissinfo.ch/spa/doris-](https://www.swissinfo.ch/spa/doris-leuthard-)

[leuthard- -suiza-est%C3%A1-al-lado-de-argentina/43122582](https://www.swissinfo.ch/spa/doris-leuthard--suiza-est%C3%A1-al-lado-de-argentina/43122582)

EFE. (2017, 28 de marzo). *El Ministro de Hacienda de Argentina recibe a una misión técnica de la OCDE*.

Recuperado de: <https://www.efecom/efe/cono-sur/economia/el-ministro-de-hacienda-argentina->

[recibe-a-una-mision-tecnica-la-ocde/50000758-3221688](https://www.efecom/efe/cono-sur/economia/el-ministro-de-hacienda-argentina-recibe-a-una-mision-tecnica-la-ocde/50000758-3221688)

EFE. (2017, 8 de junio). Macri pide el apoyo de Merkel para que Argentina entre en la OCDE. Recuperado

de: <https://www.efecom/efe/america/economia/macri-pide-el-apoyo-de-merkel-para-que-argentina->

[entre-en-la-ocde/20000011-3291663](https://www.efecom/efe/america/economia/macri-pide-el-apoyo-de-merkel-para-que-argentina-entre-en-la-ocde/20000011-3291663)

EFE. (2017, 13 de junio). *Macri y Costa abogan juntos por la oportunidad decisiva de acuerdo Mercosur-*

UE. Recuperado de: <https://www.efecom/efe/america/economia/macri-y-costa-abogan-juntos-por-la->

[oportunidad-decisiva-de-acuerdo-mercosur-ue/20000011-3296007](https://www.efecom/efe/america/economia/macri-y-costa-abogan-juntos-por-la-oportunidad-decisiva-de-acuerdo-mercosur-ue/20000011-3296007)

EFE. (2018, 19 de mayo). *El Reino Unido apoya la decisión de Argentina de pedir ayuda financiera al FMI*.

Recuperado de: <https://www.efecom/efe/america/economia/el-reino-unido-apoya-la-decision-de->

[argentina-pedir-ayuda-financiera-al-fmi/20000011-3621144](https://www.efecom/efe/america/economia/el-reino-unido-apoya-la-decision-de-argentina-pedir-ayuda-financiera-al-fmi/20000011-3621144)

EFE. (2018, 19 de mayo). *Reino Unido apoya a Argentina en su decisión de pedir ayuda financiera al FMI*.

Recuperado

de:

<https://www.expansion.com/latinoamerica/2018/05/19/5b003e57268e3ec8298b4623.html>

Elfete. (2018, 24 de mayo). *La OCDE analiza el ingreso de la argentina al grupo*. Recuperado de:

<http://www.elfete.com/la-ocde-analiza-el-ingreso-de-la-argentina-al-grupo/>

El Cronista. (2018, 1° de diciembre). *“Pasa algo extraño” con el ingreso a la OCDE*. Recuperado de:

<https://www.cronista.com/economiapolitica/Pasa-algo-extrano-con-el-ingreso-a-la-OCDE-20181203-0015.html>

El Economista. (2020, 18 de septiembre). *Francia ratifica su rechazo al TLC entre Europa y Mercosur, si Brasil no frena antes la deforestación*. Recuperado de:

<https://www.eleconomista.com.mx/internacionales/Francia-ratifica-su-rechazo-al-TLC-entre-Europa-y-Mercosur-si-Brasil-no-frena-antes-la-deforestacion-20200918-0060.html>

Fmfleming887. (2018, 31 de enero). *El canciller Faurie participó en París de la reunión de la OCDE*.

Recuperado de: <http://mfleming887.com.ar/nota/34332/www.fmfleming.com.ar>

Gómez Muñoz, J. (2020, 19 de septiembre). *Francia rechaza el acuerdo UE-Mercosur y lo condiciona al medio ambiente*. En EFE y AFP. Recuperado de: <https://www.france24.com/es/20200918-francia-acuerdo-mercosur-exigencias-medio-ambiente>

<https://www.france24.com/es/20200918-francia-acuerdo-mercosur-exigencias-medio-ambiente>

HCDN. (2018, 29 de octubre). *EXPOSICIÓN DEL SEÑOR CANCELIER DOCTOR JORGE FAURIE*. Comisión de Relaciones Exteriores y Culto: Versiones Taquigráficas. Recuperado de:

<https://www.diputados.gov.ar/comisiones/permanentes/creyculto/reuniones/vt/vtcom.html?id=1779>

Hernández, M.C. (2018, 27 de noviembre). *La cumbre del G-20: lo que está en juego para el Gobierno de Mauricio Macri*. En EFE y Agence France Presse. Recuperado de:

<https://www.france24.com/es/20181126-argentina-retos-g20-crisis-economica>

Hollande, F. (2016, 24 de febrero). *Déclaration de M. Francois Hollande, Président de la République, sur les relations entre la France et l'Argentine, à Buenos Aires le 24 février 2016*. Recuperado de:

<https://www.vie-publique.fr/discours/198116-declaration-de-m-francois-hollande-president-de-la-republique-sur-les>

Hollande, F. (2016, 25 de febrero). *Déclaration de M. François Hollande, Président de la République, sur les relations économiques entre la France et l'Argentine, à Buenos Aires le 25 février 2016*. Recuperado de : <https://www.vie-publique.fr/discours/198132-declaration-de-m-francois-hollande-president-de-la-republique-sur-les>

Hollande, F. (2016, 25 de febrero). *Déclaration de M. François Hollande, Président de la République, sur les relations économiques entre la France et l'Argentine, à Buenos Aires le 25 février 2016*. Recuperado de <https://www.vie-publique.fr/discours/198132-declaration-de-m-francois-hollande-president-de-la-republique-sur-les>

Hollande, F. (2016, 24 de febrero). *Déclaration de M. François Hollande, Président de la République, sur les relations entre la France et l'Argentine, à Buenos Aires le 24 février 2016*. Recuperado de <https://www.vie-publique.fr/discours/198116-declaration-de-m-francois-hollande-president-de-la-republique-sur-les>

Infobae. (2016, 18 de enero). *Prat-Gay: "Vamos a Davos a recordarle al mundo que la Argentina existe"*. Recuperado de <https://www.infobae.com/2016/01/18/1783938-prat-gay-vamos-davos-recordarle-al-mundo-que-la-argentina-existe/>

Infobae. (2017, 27 de abril). *Estados Unidos apoyó a la Argentina para ingresar a la OCDE*. Recuperado de: <https://www.infobae.com/politica/2017/04/27/estados-unidos-apoyo-a-la-argentina-para-ingresar-a-la-ocde/>

Le Drian, J.Y. (2018, 3 de abril). *Déclaration de M. Jean-Yves Le Drian, ministre de l'Europe et des affaires étrangères, sur les relations entre la France et l'Argentine, à Paris le 3 avril 2018*. Recuperado de : <https://www.diplomatie.gouv.fr>

Lejtman, R. (2017, 28 de abril). *Donald Trump controló todos los detalles de su reunión con Mauricio Macri en la Casa Blanca*. Infobae. Recuperado de: <https://www.infobae.com/politica/2017/04/28/donald-trump-controló-todos-los-detalles-de-su-reunion-con-mauricio-macri-en-la-casa-blanca/>

LPO. (2018, 28 de marzo). *Michetti en París*. Recuperado de:

<https://www.lapoliticaonline.com/nota/112059-michetti-en-paris/>

LPO. (2018, 31 de mayo). *Se posterga el ingreso de Argentina a la OCDE*. Recuperado de:

<https://www.lapoliticaonline.com/nota/113275-se-posterga-el-ingreso-de-argentina-a-la-ocde/>

Macron, E. (2018, 26 de enero). *Déclaration de M. Emmanuel Macron, Président de la République, sur les relations entre la France et l'Argentine, à Paris le 26 janvier 2018*. Recuperado de :

<https://www.vie-publique.fr/discours/204839-declaration-de-m-emmanuel-macron-president-de-la-republique-sur-les-r>

MAGyP (2016, 8 de abril). Palabras de Buryaile durante la OCDE "Para alcanzar el Hambre Cero debemos garantizar la Seguridad Alimentaria". Recuperado de

https://www.magyp.gob.ar/sitio/areas/prensa/index.php?accion=noticia&id_info=160408125310

Micheletti, E. (2017, 10 de mayo). *Argentine : Mauricio Macri peut-il jouer la carte Trump ?*. En La Voix de L'Hexagone. Recuperado de :

<https://voixdelhexagone.com/2017/05/10/argentine-mauricio-macri-peut-il-jouer-la-carte-trump/>

OCDE. (2017, 17 de marzo). *Argentina refuerza su cooperación con la OCDE a través de un nuevo Plan de Acción*. Recuperado de:

<https://www.oecd.org/newsroom/argentina-refuerza-su-cooperacion-con-la-ocde-a-traves-de-un-nuevo-plan-de-accion.htm>

OCDE. (2017, 30 y 31 de marzo). *2017 OECD Global Anti-Corruption & Integrity Forum. IN THE PUBLIC INTEREST: TAKING INTEGRITY TO HIGHER STANDARDS*. Recuperado de:

<http://www.oecd.org/corruption/anti-bribery/integrity-forum-2017.htm>

OCDE NEA. (2017, 28 de mayo). *Argentina and Romania to become members of the Nuclear Energy Agency (NEA)*. Recuperado de:

https://www.oecd-nea.org/jcms/pl_39133/argentina-and-romania-to-become-members-of-the-nuclear-energy-agency-nea

OCDE. (2017, 9 de junio). *Agenda Foro Económico Internacional de América Latina y el Caribe "Repensar la globalización para el desarrollo inclusivo y la juventud"*. París, OCDE.

OCDE. (2019, 21 de marzo). *La OCDE presentará el Estudio Económico de Argentina y el Estudio sobre Integridad en Argentina el miércoles 27 de marzo de 2019*. Recuperado de: <http://www.oecd.org/newsroom/la-ocde-presentara-el-estudio-economico-de-argentina-y-el-estudio-sobre-integridad-en-argentina-el-miercoles-27-de-marzo-de-2019.htm>

OCDE. (2019, 27 de marzo). *La OCDE afirma que Argentina necesita más reformas para conseguir una economía más fuerte e inclusiva*. Recuperado de: <http://www.oecd.org/countries/argentina/la-ocde-afirma-que-argentina-necesita-mas-reformas-para-conseguir-una-economia-mas-fuerte-e-inclusiva.htm>

OCDE. (2019, 8 de junio). *OECD presents revised Codes on capital flows to G20*. Recuperado de: <https://www.oecd.org/newsroom/oecd-presents-revised-codes-on-capital-flows-to-g20.htm>

Página12. (2016, 20 de enero). *Prat Gay le abre las puertas al FMI y sus auditorías*. Recuperado de <https://www.pagina12.com.ar/diario/ultimas/20-290743-2016-01-20.html>

Página12. (2018, 24 de abril). *El Congreso de Estados Unidos respaldó a Argentina. Respaldo para ingresar a la OCDE*. Recuperado de: <https://www.pagina12.com.ar/110249-respaldo-para-ingresar-a-la-ocde>

Papa, R. (2018, 11 de diciembre). *La ley de responsabilidad penal empresaria en su primer año de vigencia*. Infobae. Recuperado de: <https://www.infobae.com/opinion/2018/12/11/la-ley-de-responsabilidad-penal-empresaria-en-su-primer-ano-de-vigencia/>

Perfil. (2018, 1° de diciembre). *¿Consiguió la Argentina el apoyo que buscaba para ingresar en la OCDE?*. Recuperado de: <https://www.perfil.com/noticias/actualidad/consiguió-argentina-el-apoyo-que-buscaba-para-ingresar-en-la-ocde.phtml>

Ramos, G. (2017, 15 de noviembre). *Foro Internacional "Argentina en OCDE": una Agenda Social para el Desarrollo Sostenible y el Crecimiento Inclusivo*. Recuperado de: <https://gabrielailianramos.wordpress.com/2017/12/18/foro-internacional-argentina-en-ocde-una-agenda-social-para-el-desarrollo-sostenible-y-el-crecimiento-inclusivo/>

Seminario, F. (2018, 23 de abril). *Estados Unidos apoyó el ingreso de la Argentina a la OCDE*. Infobae.

Recuperado de: <https://www.infobae.com/politica/2018/04/23/estados-unidos-apoyo-el-ingreso-de-la-argentina-a-la-ocde/>

Soria Guadalupe, A. (2018, 31 de mayo). *Se postergó el ingreso de la Argentina a la OCDE*. En La Nación.

Recuperado de: <https://www.lanacion.com.ar/politica/se-postergo-el-ingreso-de-la-argentina-a-la-ocde-nid2139454>

Télam (2016, 8 de enero). El Gobierno amplía la agenda en Davos y ya programó las primeras reuniones

de Macri con empresarios. Recuperado de <https://www.telam.com.ar/notas/201601/132493-foro-davos-macri-reuniones-empresarios-agenda.html>

Télam. (2016, 21 de enero). Argentina y la OCDE darán en febrero el primer paso para el ingreso del país

a ese foro multilateral. Recuperado de <https://www.telam.com.ar/notas/201601/133809-argentina-ocde-foro-multilateral.html>

Télam. (2016, 21 de enero). El ministro de Hacienda y Finanzas se reúne con el secretario general de la

OCDE. Recuperado de <https://www.telam.com.ar/notas/201601/133721-prat-gay-reunion-ocde-davos.html>

Télam. (2016, 7 de abril). Buryaile en la OCDE: "Argentina vuelve al mundo". Recuperado de

<https://www.telam.com.ar/notas/201604/142418-buryaile-ocde.php>

Télam. (2016, 2 de junio). Prat Gay ratificó el interés de Argentina por formar parte de la OCDE.

Recuperado de <https://www.telam.com.ar/notas/201606/149957-prat-gay-interes-argentina-ocde.html>

Télam. (2017. 3 de octubre). *El canciller Faurie participó en París de la reunión de la OCDE*. Recuperado

de: <https://www.telam.com.ar/notas/201710/209397-ocde-reunion-consejo-de-embajadores-canciller-jorge-faurie.html>

Télam. (2017, 12 de noviembre). *Argentina y la OCDE lanzarán esta semana la Agenda Social para el desarrollo y el crecimiento*. Recuperado de: <https://www.telam.com.ar/notas/201711/221952-argentina-y-la-ocde-lanzaran-esta-semana-la-agenda-social-para-el-desarrollo-y-el-crecimiento.html>

Télam. (2017, 15 de noviembre). *Dujovne resaltó que el ingreso a la OCDE tiene apoyo de la oposición*. Recuperado de: <https://www.telam.com.ar/notas/201711/222972-dujovne-resalto-que-el-ingreso-a-la-ocde-tiene-apoyo-de-la-oposicion.html>

Télam. (2018, 22 de mayo). *Faurie y Boris Johnson resaltaron el apoyo británico a las negociaciones con el FMI y la OCDE*. Recuperado de: <https://www.telam.com.ar/notas/201805/284157-faurie-boris-johnson-apoyo-reino-unido-fmi.html>

Télam. (2018, 24 de mayo). *La OCDE analiza el ingreso de la Argentina al grupo*. Recuperado de: <https://www.telam.com.ar/notas/201805/285042-argentina-ingreso-ocde.html>

Télam. (2018, 22 de junio). *Dujovne fue recibido por el presidente Sebastián Piñera*. Recuperado de: https://www.telam.com.ar/notas/201806/292752-chile-reunion-pinera-dujovne.html?keepThis=true&TB_iframe=true&height=400&width=800&caption=Econom%C3%ADa+-+T%C3%A9lam

ANEXO I: Estructura y funcionamiento de la OCDE

1. Introducción

El análisis de la OCDE y de la evolución de su papel en la arquitectura internacional implica conocer, aunque sea de manera general, el modo de funcionamiento de la organización, su estructura y los distintos actores que la componen, sus respectivas funciones y las relaciones y jerarquías entre ellos, así como los mecanismos mediante los cuales toman decisiones y elaboran sus distintos tipos de “productos”¹²⁷. Resulta importante repasar estos aspectos que exceden lo meramente formal o procedimental y resultan funcionales a los intereses y relaciones de poder sobre las que se basa la organización.

Por cuestiones de extensión, el abordaje propuesto es uno resumido y no exhaustivo que describe de manera simplificada los elementos de la estructura de la OCDE considerados más relevantes para el análisis propuesto. Entre ellos cobra especial relevancia la identificación y análisis de los principales actores de la organización, entre ellos: el Consejo; las instancias y órganos de trabajo; el Secretario General y la Secretaría; y los Consejos Asesores. Se toman en cuenta asimismo las relaciones y jerarquías entre dichos actores, y en el caso del Consejo y los Comités, espacios de participación y representación gubernamental, se desarrollan brevemente las características centrales de su funcionamiento, algunas de las cuales son consideradas emblemas de la organización. Cabe incluir aquí el consenso como mecanismo principal para la

¹²⁷ Nombre genérico con el cual la OCDE designa los resultados que surgen de su trabajo, es decir por lo general instrumentos legales (Recomendaciones, Decisión, etc.) y publicaciones (informes, revisiones, estudios, entre otros).

toma de decisiones y el ciclo de trabajo de los Comités, incluyendo el proceso de “Revisiones de pares.

2. Participación

Una primera distinción general pero fundamental consiste en diferenciar a los países Miembros (cuyo papel y poder es ejercido a través de sus representantes oficiales) de la Secretaría de la organización (es decir los profesionales, expertos y empleados que la componen). La OCDE resalta esta diferencia desde su Convención fundante (CITA), al describirse a sí misma como una organización “conducida por sus Miembros” que tiene *a su servicio* a la Secretaría. Siguiendo a Woodward (2009), se pueden identificar cuatro canales a través de los cuales los Miembros¹²⁸ formalmente determinan y definen el curso de la organización:

-a través de las representaciones con delegaciones permanentes de los países Miembros, en particular el Jefe de dicha delegación como Embajador del país ante la OCDE: se trata de un equipo de funcionarios basado en París (ciudad sede de la organización) que, a través de la participación continua en sus actividades y reuniones, busca asegurar o promover que el trabajo realizado por la OCDE refleje sus prioridades e intereses nacionales. Además, cumple una función de difusión de los resultados y estudios de la OCDE en sus países, y de coordinación de la participación de funcionarios especializados que provienen de las capitales;

¹²⁸ Los países Miembros están representados exclusivamente por sus estados nacionales. Existe, sin embargo, cierta vinculación con los estados subnacionales, aunque éstos no estén representados en la organización (salvo los casos excepcionales de Hong-Kong, China, y Taipei chino, así como jurisdicciones no soberanas en el ámbito de asuntos impositivos). Aun así, puede ocurrir que representantes de Estados subnacionales integren delegaciones nacionales con el acuerdo de las autoridades nacionales; que Estados subnacionales participen, con el acuerdo del Estado nacional al que pertenecen, en el Comité de Política de Desarrollo Regional (dedicado a las políticas territoriales); o que contraten estudios/trabajos directamente con la OCDE por su cuenta y a su cargo (en Argentina es el caso de la Provincia de Córdoba).

-a través del presupuesto: todos los países Miembros contribuyen al Presupuesto Parte I de la organización, que representa alrededor de dos tercios de sus gastos fijos. La contribución se basa en una proporción que es compartida equitativamente entre los países miembros y en una escala que es proporcional al tamaño relativo de sus economías. A modo ilustrativo, el Presupuesto Parte I para 2019 fue de 202,5 millones de euros. En cuanto a su distribución (ver tabla 1), es de destacar que Estados Unidos individualmente aporta más del 20%, los países de la Unión Europea aportan más del 40% (41,8% en 2019 sin contar el Reino Unido), y los países del G7 alrededor de la mitad (el 55,2% en 2019).

Los países pueden también realizar contribuciones al Presupuesto Parte II de la organización, que cubre programas que son de interés de un número limitado de miembros y son financiados según acuerdos entre los países participantes mediante las llamadas “contribuciones voluntarias”. El 2019 el Presupuesto Parte II de la OCDE fue de 105 millones de euros¹²⁹. Esta parte del presupuesto permite a determinados países o socios de la OCDE contribuir financieramente al trabajo en áreas de especial interés para el financiador. El Presupuesto Parte II también incluye las contribuciones que realizan los países no miembros por sus diversos grados de participación en los órganos de la OCDE (desarrollado más adelante). La mayoría de estas contribuciones voluntarias son fondos asignados, es decir que no pueden ser utilizados con otro fin que el previsto por el país o entidad que otorgó el dinero;

¹²⁹ Cabría sumar los aportes adicionales proporcionales para la Parte II del Presupuesto. Cabe tomar otro año a modo de ejemplo, el presupuesto total de la organización en 2017 fue de 374 millones de euros “divididos en 200.1 millones de euros en la parte del presupuesto (Parte I) y en la parte dos, los restantes 97.7 millones” (Escandón Vega, 2018).

-a través de los funcionarios de las capitales de los países miembros que participan de los Comités, grupos de trabajo y demás reuniones y actividades de la Organización;

-a través del Consejo, instancia de máxima jerarquía de la OCDE, del cual participan todos los países Miembros y la Comisión Europea¹³⁰ a través de sus Embajadores/Representantes Permanentes ante la organización (o de sus Ministros de Estado en ocasión de su tradicional reunión anual).

Sin entrar aquí a considerar las relaciones de poder sistémicas entre los países que subyacen al funcionamiento y trabajo de la OCDE, y limitándose exclusivamente a los mecanismos formales y procedimentales de participación, resulta destacable el peso y desempeño diferencial de los países Miembros en las diversas instancias de trabajo, a través de las cuales se define el rumbo y el trabajo de la organización. Esta participación diferencial responde, por un lado, al mayor tamaño de las delegaciones permanentes de los países de mayor peso sistémico (gracias a mayor cantidad de recursos humanos y financieros) que les permite un seguimiento más pormenorizado de cada tema y conlleva, a su vez, la posibilidad de ocupar un mayor número de presidencias y vicepresidencias de los Comités. Además, cabe tomar en cuenta la mayor contribución de estos países al presupuesto y, por ende, su mayor influencia en la agenda de trabajo de la organización. Estos elementos refuerzan el hecho ya señalado de que, si bien en teoría todos los Miembros de la OCDE se reúnen en “pie de igualdad”, en la práctica las economías más grandes ejercen un claro dominio sobre la organización.

¹³⁰ Según la Convención de la OCDE, la Unión Europea participa “como un Miembro más”, con la salvedad de que no aporta al presupuesto y no tiene voto en el Consejo.

Tabla 1: Participación países miembros en Presupuesto Parte I para 2019 (202,5 millones de euros)

País Miembro	% Contribución	G20	G7	UE
Estados Unidos	20.5			
Japón	9.4			
Alemania	7.2			
Reino Unido	5.4			
Francia	5.2			
Italia	4			
Canadá	3.5			
Corea	3.3			
Australia	3.1			
España	3			
México	2.7			
Países Bajos	2.2			
Suiza	2.2			
Turquía	2.2			
Bélgica	1.7			
Noruega	1.6			
Polonia	1.6			
Suecia	1.6			
Austria	1.5			
Dinamarca	1.4			
Israel	1.4			
Finlandia	1.3			
Irlanda	1.3			
Chile	1.2			
Portugal	1.2			
Grecia	1.1			
Nueva Zelanda	1.1			
República Checa	1.1			
Eslovaquia	1			
Hungría	1			
Eslovenia	0.9			
Estonia	0.9			
Letonia	0.9			
Lituania	0.9			
Luxemburgo	0.8			
Islandia	0.6			
Total contribuciones	100%	69,5%	55.2%	41.8%

Fuente: <https://www.oecd.org/about/budget/member-countries-budget-contributions.htm>

3. Organización institucional

3.A. El Consejo

El Consejo está compuesto por todos los Miembros de la OCDE y es el órgano supremo de la organización, del cual “derivan todos sus actos” (Artículo 7 de la Convención de la OCDE). Se reúne regularmente (por lo general con una frecuencia mensual) a nivel de Representantes Permanentes (Embajadores), y anualmente a nivel de Ministros (por lo general Ministros de Relaciones Exteriores, de Economía o Finanzas, o de Comercio). Los resultados y decisiones que se toman durante estas reuniones, en especial en las de nivel ministerial, suelen ser comunicadas a través de un Comunicado Ministerial y/o diversos documentos adicionales¹³¹. Desde 1999 la OCDE ha incorporado la práctica de invitar a participar de las reuniones a nivel Ministerial a ciertos países no miembros –no así a las reuniones regulares del Consejo a nivel de Embajadores–, en especial desde 2001 a los países hoy identificados por la organización como “Socios Clave” (Brasil, China, India, Indonesia y Sudáfrica), cuyas autoridades también han suscripto algunos de los Comunicados y documentos adoptados en dichas reuniones.

A través de sus diversas instancias de reunión, el Consejo define las prioridades del trabajo futuro de la organización, buscando concentrarse en la discusión y decisión de cuestiones políticas centrales y estratégicas (C(2015)100)¹³². En la práctica, sin embargo, la agenda del Consejo es cada vez más extensa, dado que también aprueba los informes elaborados por la organización

¹³¹ Varios de estos documentos oficiales han sido utilizados como fuentes para la elaboración de esta tesis en tanto reflejan la posición de la organización y de sus miembros.

¹³² Incluyendo en particular la decisión sobre la adhesión de nuevos miembros y las relaciones con los países no miembros.

en cada Comité, adopta los instrumentos que vinculan en diverso grado a sus miembros, y decide sobre el presupuesto, el personal y cuestiones administrativas¹³³. En línea con la estructura jerárquica que caracteriza a la organización, todo el trabajo realizado y las decisiones propuestas por sus diversos órganos subsidiarios (Comités, Grupos de Trabajo, Agencias, etc.) son elevadas al Consejo para su consideración y aprobación.

En cuanto al proceso de toma de decisiones, el mecanismo principal utilizado dentro de la OCDE es el consenso, definido por el Consejo de la OCDE como “la ausencia de objeción de cualquier Miembro a una propuesta” (OCDE, 2015a), y el cual puede alcanzarse por acuerdo mutuo o unanimidad¹³⁴. Sin embargo, en el marco de las reflexiones sobre la necesidad de reformar la gobernanza de la organización y en particular como resultado de las reflexiones y debates mantenidos desde principios de este siglo, el Consejo promueve la incorporación de mecanismos alternativos complementarios tales como el Voto por Mayoría Calificada (llamado QMV por sus siglas en inglés). Conforme a una fórmula acordada en 2004, dicho mecanismo permite tomar

¹³³ A medida que la agenda de temas a abordar por parte del Consejo se ha ido ampliando y sobrecargando, en particular atento el creciente tiempo dedicado por éste al debate sobre la ampliación de la organización, el Consejo ha hecho uso de su potestad de delegar ciertas cuestiones a alguno de sus tres Comités Permanentes. Estos tres órganos que lo asisten en la preparación de sus discusiones y decisiones de temas sustantivos y manejan cuestiones operacionales bajo su dirección (C(2015)100) son: el Comité Ejecutivo, el Comité de Presupuesto y el Comité de Relaciones Externas.

En el marco de los esfuerzos realizados para reformar la organización y, por ende, su gobernanza, y en particular las recomendaciones que surgieron de las reflexiones hacia una reforma en 2006 ¹³³, en 2015 se formalizó el procedimiento actualmente vigente por el cual los temas a considerar por el Consejo se dividen en dos grupos: los puntos de la agenda identificados como “A” son de adopción probable por el Consejo sin discusión; y los puntos “B” son temas para discusión y decisión del Consejo o para su información. Si existe consenso o un apoyo generalizado al nivel del Comité Permanente respectivo, el tema puede ser presentado como punto A al Consejo; ante la ausencia de consenso o falta de apoyo generalizado, el tema puede ser presentado como ítem B de la agenda. La existencia de este mecanismo da cuenta de la cantidad de temas que pasan por el Consejo y sobre los cuales éste tiene discrecionalidad y poder de decisión, lo cual incluye la decisión final sobre todo el trabajo y decisiones de los Comités sustantivos.

¹³⁴ Acuerdo mutuo es la “ausencia de objeción por cualquier Miembro al borrador de una propuesta”; unanimidad es “el acuerdo de todos los Miembros al borrador de una propuesta” (cita 2006 o 2007).

decisiones si son apoyadas por un 60% de los países Miembros, a menos que sea opuesta por tres o más miembros que representan por lo menos el 25% de la contribución del presupuesto Parte I. En principio este mecanismo solo es utilizado en los casos en los que no ha sido posible lograr consenso y de manera limitada para tomar decisiones sobre determinados tipos de temas (“casos”)¹³⁵. Por el momento la incorporación de mecanismos alternativos al consenso no ha avanzado significativamente y continúa siendo una práctica marginal en todos los niveles de funcionamiento de la organización.

¹³⁵ Todos los temas que decide el Consejo (o que puede delegar en los Comités Permanentes) son calificados en tres categorías: casos normales (por default), casos fundamentales o casos especiales. Cada una de estas categorías tiene sus propias reglas y procedimientos para la toma de decisiones (C(2015)100):

Casos fundamentales: son aquellos que incluyen temas estratégicos fundamentales, ya sea porque son de naturaleza altamente política, porque crean obligaciones políticas o legales para los Miembros, o porque requieren una perspectiva de toda la membresía o porque involucran la administración general de la organización. Son decididos por acuerdo mutuo o unanimidad e incluyen:

- la estructura de gobernanza de la organización
- prioridades, orientaciones estratégicas y presupuestarias y marcos de políticas
- decisión sobre nueva membresía** (unanimidad)
- invitaciones para la participación de países no miembros en el trabajo de la organización
- principios y reglas sobre la escala de las contribuciones

Casos especiales: la toma de decisiones será por Voto de Mayoría Calificada (QMV), que significa el apoyo del 60% de los Miembros, a menos que sea opuesta por tres o más Miembros que representen por lo menos el 25% del Presupuesto Parte I. La lista de casos especiales incluye:

- creación, continuación o abolición de comités sustantivos y programas, y la revisión de sus mandatos;
- adopción o revisión de regulación o reglas relacionadas a temas de personal o financieros;
- programa de trabajo y presupuesto de la organización y cualquier decisión relacionada a la asignación de recursos
- la realización de reuniones ministeriales sectoriales, sus temas y fechas

Casos normales: son todos los que no están incluidos en la lista de casos fundamentales o especiales, por ende es la categoría por default. Las decisiones se consideran adoptadas a menos que el 15% de los Miembros o más se oponga, o si uno o más Miembros activan el mecanismo de salvaguardia.

Mecanismo de salvaguardia: si un interés muy importante de un Miembro es puesto en peligro por el borrador de una decisión en un caso normal presentado al Consejo, ese país puede solicitar una reunión especial para abordar el tema. En esa reunión el Miembro explica el problema y sugiere una solución. El Consejo adopta una decisión por acuerdo mutuo o continúa trabajándolo.

3.B. El Secretario General y la Secretaría

El Secretario General (hasta el momento el puesto ha sido siempre ocupado por un hombre) lidera el personal permanente de la Organización (Secretaría) y es quien preside las reuniones del Consejo. Es elegido por los países miembros entre candidatos connacionales por mandatos de 5 años (con posibilidad de ser reelecto). Tiene responsabilidades ejecutivas, políticas y administrativas, es el representante de la organización ante otros Estados y organismos internacionales y actúa como su representante legal. Está a cargo de la implementación del Programa de Trabajo y Presupuesto y de las directivas del Consejo, y debe informar a éste sobre sus avances y resultados, en particular a través de su Informe Anual al Consejo de Ministros (presentado en ocasión de la reunión anual del Consejo a nivel Ministerial).

Más allá de la implementación, el Secretario General tiene capacidad de iniciativa y puede realizar propuestas en todos los niveles de funcionamiento de la organización, incluyendo al Consejo. Esta capacidad proactiva de la que goza el Secretario General, y la Secretaría en general, constituye una diferencia fundamental con respecto a las Secretarías de otros organismos internacionales. Si bien limitada por el Programa de Trabajo y Presupuesto, los equipos técnicos de la Secretaría tienen la capacidad de avanzar en la búsqueda de la evidencia empírica sobre la cual basar sus propuestas y conclusiones.

Durante todo el gobierno de Cambiemos, período de análisis de esta tesis, el puesto de Secretario General, estuvo en manos del mexicano Ángel Gurría, quien en 2021 finalizó su tercer mandato.

Secretarios Generales de la OCDE desde su creación:

Secretario General	País	Mandato
Mathias Cormann	Australia	2021 (-actual)
Ángel GURRÍA	México	2006 - 2021
Donald J. JOHNSTON	Canadá	1996 - 2006
Jean-Claude PAYE	Francia	1984 - 1996
Emile VAN LENNEP	Países Bajos	1969 - 1984
Thorkil KRISTENSEN	Dinamarca	1961 - 1969

Fuente: <https://www.oecd.org/about/secretary-general/listfoecdsecretaries-generalanddeputiessince1961.htm>

Acompañan al Secretario General cuatro Secretarios Generales Adjuntos que abordan temas específicos y cuyos cargos son ocupados por nacionales pertenecientes a los principales grupos de países que conforman la organización, es decir un estadounidense, un asiático, un nacional de uno de los principales países europeos, y uno de un país europeo de menor relevancia global. Durante el período bajo análisis acompañaron a Gurría Secretarios Generales Adjuntos de Japón, Estados Unidos, Alemania y Finlandia (éste último reemplazado por Dinamarca a principios de 2019).

Bajo el liderazgo del Secretario General se encuentra el personal (funcionarios, expertos, administrativos y empleados) que conforman la Secretaría de la OCDE, los cuales frecuentemente provienen de las administraciones nacionales de los países miembros de la organización¹³⁶. Entre sus funciones formales, se incluyen servicios profesionales, asistencia a delegaciones de países miembros, la planificación de agendas de trabajo, y la recolección de datos, investigación,

¹³⁶ Para poder trabajar en la OCDE es requisito tener la nacionalidad de alguno de sus países miembros.

elaboración de informes y recomendaciones de políticas. En la práctica, suelen realizar además tareas de relaciones públicas y de recaudación de fondos para la realización de estudios. En el caso de los países no miembros por ejemplo, la Secretaría busca establecer contacto con diversas autoridades nacionales a fin de ofrecer la realización de estudios, informes y revisiones sobre áreas de políticas concretas. Por sus considerables esfuerzos por lograr “contratos” (grant letters) para hacer estudios -así como por los frecuentes llamados a los países para que realicen “contribuciones voluntarias” para emprender o profundizar determinadas áreas de trabajo-, para muchos de los países no miembros, la organización adquiere un carácter híbrido entre organismo internacional y consultora. Este doble rol tiende además a provocar confusión en las relaciones de la organización con los Estados, dado que en su priorización de la obtención de contratos (“contribuciones voluntarias”) la Secretaría frecuentemente elige ignorar la organización interna y los procedimientos oficiales de los países, en particular de aquellos no miembros de la organización.

A fin de cubrir la amplia variedad de áreas temáticas que actualmente aborda la OCDE, la Secretaría está organizada en Direcciones y Departamentos que forman una estructura paralela al Consejo, los Comités y órganos subsidiarios de la OCDE a los cuales asisten. Cada Dirección o Departamento de la Secretaría sirve a uno o más Comités, según sus competencias temáticas¹³⁷.

¹³⁷ La Secretaría de la OCDE ofrece sus servicios de “Secretaría” a foros ajenos a la OCDE, incluido a algunos en los que sus Estados miembros no son parte. También por fuera de la OCDE se encuentran el Grupo de Trabajo de Acción Financiera (GAFI), el Grupo de Trabajo sobre Créditos a la Exportación, y el Acuerdo sobre créditos a la exportación con garantía estatal.

Cuadro 6: Estructura de la Secretaría de la OCDE

<p>Secretario General</p> <p>Jefe de Gabinete</p> <p>Secretarios/as Generales Adjuntos</p>	<p>Direcciones y Departamentos</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Dirección de Economía • Dirección de Asuntos Financieros y Empresarios • Dirección de Ciencia, Tecnología e Innovación • Dirección de Cooperación para el Desarrollo • Dirección de Comercio y Agricultura • Centro de Emprendedorismo, PyMEs, Regiones y Ciudades • Centro de Administración y Política Fiscal • Dirección de Medioambiente • Dirección de Empleo, Trabajo y Asuntos Sociales • Dirección de Educación y Habilidades • Dirección de Gobernanza Pública • Dirección de Comunicación y Asuntos Públicos • Dirección de Estadística y Data • Dirección Ejecutiva
	<p>Órganos y entidades especiales</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Centro de Desarrollo • Agencia de Energía Internacional • Foro Internacional de Transporte • Agencia de Energía Nuclear • Red de Evaluación de Desempeño de Organizaciones Multilaterales • Alianza en Estadísticas para el Desarrollo en el siglo XXI • Club Sahel y de África Occidental
	<p>Secretaría General</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Secretaría del Consejo y Comité Ejecutivo • Dirección de Asuntos Legales • Secretaría de Relaciones Globales • Oficina de Auditoría Interna

Fuente: www.oecd.org/about/document/list-of-departments-and-special-bodies.htm actualizado a 04/2020.

Organizada de esta manera (estructura que puede presentar variaciones por iniciativa del Secretario General) la Secretaría sirve a los países Miembros, en los cuales reside el poder de decisión. Sin embargo, es importante destacar que la Secretaría posee un claro margen para influenciar los resultados y el debate dentro de la organización, ya sea a través de la elaboración de las propuestas de agendas de las reuniones (por ejemplo en la inclusión o no de un ítem o el

tiempo otorgado para su abordaje), el enfoque adoptado para el análisis de temas nuevos o emergentes (lo cual como señala Woodward (2009) puede influir considerablemente en el tratamiento futuro que se le dará al tema), a través de las relaciones interpersonales con los delegados de los países, así como con la sugerencia o selección de invitados expertos y oradores para exponer en las reuniones y en los múltiples eventos de carácter más o menos abierto que realiza la organización (seminarios, conferencias, foros, talleres, grupos de reflexión, diálogos de políticas, etc.).

3.C. Instancias de trabajo intergubernamentales

La OCDE suele destacar el trabajo en Comités como uno de sus principales valores agregados y una de las insignias de la organización. Los Comités son la instancia en donde se realiza el trabajo sustancial, en donde se “producen los resultados de la OCDE, el asesoramiento de políticas, las guías, principios [“soft law”] y mejores prácticas” (OCDE, 2006). Durante sus reuniones y las de sus órganos subsidiarios se reúnen funcionarios y diseñadores de políticas de los países miembros para considerar, analizar, debatir y lograr posiciones comunes sobre temas de política pública. Según la propia organización (OCDE, 2015a), el trabajo a través de los Comités es “uno de los sellos distintivos de la OCDE, la fuente de su valor agregado y del apoyo que recibe de los funcionarios de las capitales” (p. 2).

Participan de sus reuniones funcionarios de las delegaciones permanentes ante OCDE de los países Miembros, funcionarios y autoridades de las capitales, y personal de la Secretaría, por lo

general de la Dirección o Departamento correspondiente al Comité que sirven¹³⁸. Es común que, con el objetivo de darle mayor visibilidad al trabajo de la organización en determinada área de políticas, para lanzar un proyecto de especial relevancia, darle ímpetu o apoyo político, o presentar sus resultados, los Comités organicen reuniones de alto nivel, de las cuales participan Ministros nacionales de las carteras relevantes entre otras autoridades. De las reuniones manera participan también representantes de países no miembros de la organización, en línea con los esfuerzos de la OCDE por incluir a ciertas economías emergentes y periféricas en su trabajo, buscando otorgarle legitimidad global a los análisis realizados y a las conclusiones alcanzadas. Además, como fuera mencionado, para determinadas sesiones se suele invitar a “expertos” (académicos, de otros organismos, de ONGs o del sector privado) para exponer sobre el tema en consideración. También es común la participación de representantes de las instancias de la OCDE que reúnen al sector empresario y sector sindical¹³⁹, así como de otros organismos internacionales relevantes en la temática bajo consideración.

¹³⁸ También es frecuente contar con la presencia de personal de otras áreas, en especial para los proyectos llamados transversales u horizontales que implican el trabajo conjunto e intercambio entre distintos Comités.

¹³⁹ Desde su creación la OCDE cuenta con dos Consejos Asesores que reúnen a actores interesados (“stakeholders”) del sector privado/empresario por un lado y sindical por otro. Se trata del Consejo Asesor Industrial y Empresario (Business at OECD, anteriormente conocido como BIAC) y el Consejo Asesor Sindical (TUAC). Adicionalmente, los distintos Comités cuentan con la participación de otros grupos de “actores interesados” que puedan resultar relevantes al trabajo de ese Comité particular (ver punto 8).

Comités de la OCDE (cantidad de órganos subsidiarios)
Consejo (12)
Comité de Política Económica (5)
Comité de Mercados Financieros (7)
Comité de Inversiones (5)
Comité de Comercio (5)
Comité de Agricultura (17)
Comité de Pesca
Comité de Política Científica y Tecnológica (5)
Comité de Política del Consumidor (1)
Comité de Política de Economía Digital (4)
Comité de Asuntos Fiscales (16)
Comité de Industria, Innovación y Emprendedorismo (3)
Comité de Competencia (3)
Comité de Gobernanza Empresarial (1)
Comité de Químicos (5)
Comité de Asistencia al Desarrollo (7)
Comité de Acero
Comité de Turismo (2)
Comité de Seguros y Pensiones Privadas (7)
Comité de Revisión Económica y del Desarrollo (1)
Foro Global sobre Transparencia e Intercambio de Información para Fines Fiscales (3)
Red de la OCDE de relaciones fiscales en todos los niveles de gobierno
Grupo de Trabajo sobre Soborno en Transacciones Comerciales Internacionales
Junta Directiva del Programa Cooperativo de Investigación: Gestión de Recursos Biológicos para Sistemas Agrícolas Sostenibles (1)
Grupo de Trabajo del Consejo sobre Construcción Naval
Comité de Empleo, Trabajo y Asuntos Sociales (4)
Comité de Salud (5)
Comité de Política Educativa (8)
Junta Directiva del Programa para la evaluación internacional de los estudiantes (PISA) (2)
Junta Directiva de la Encuesta Internacional del Programa para Enseñanza y Aprendizaje (TALIS)
Junta Directiva del Centro de Investigación en Educación e Innovación
Comité Directivo sobre Energía Nuclear (60)
Junta Directiva de la Agencia Internacional de Energía (14)
Comité de Política Medioambiental (20)
Programa de Acción Cooperativa sobre Desarrollo Económico y Laboral Local
Comité de Gobernanza Pública (15)
Comité de Política de Desarrollo Regional (3)
Comité de Política Regulatoria (1)
Comité de Estadísticas y Política de Estadísticas (4)
Grupo de Estrategia y de Política
Comité coordinador sobre Remuneración (2)
Comité Directivo Centro de Desarrollo

Fuente: <https://oecdgroups.oecd.org/Bodies/ListByNameView.aspx?book=true> actualizado al 04/2020.

En el contexto de estas diversas instancias de trabajo los representantes gubernamentales opinan sobre los datos recopilados y los análisis elaborados por la Secretaría, intercambian prácticas y experiencias nacionales y se monitorean mutuamente con relación a los temas de su competencia. Siguiendo a Noboru (2004), este trabajo apunta a generar un aprendizaje entre pares y sirve de base para el desarrollo de la influencia mutua, también llamada “polinización de ideas”, a la vez que puede derivar en la elaboración consensuada de reglas. En este sentido, el trabajo de los Comités incluye no sólo el análisis de los datos recopilados y el intercambio de experiencias y buenas prácticas, sino también el desarrollo de un vocabulario y una terminología común, la elaboración de un marco conceptual desde el cual analizar la información recolectada, el desarrollo de un diagnóstico común sobre el problema a abordar y, consecuentemente, la identificación de las mejores prácticas y políticas para abordarlo. Las recomendaciones, reglas o principios en las que deriva este trabajo, y que todos sus miembros se comprometen (de manera más o menos vinculante) a implementar, sirven tanto para legitimar las políticas adoptadas por un gobierno ante su audiencia doméstica, como para influenciar las políticas adoptadas por otros países miembros.

Adicionalmente, los Comités evalúan la implementación por parte de sus países Miembros de las recomendaciones de políticas elaboradas y el nivel de cumplimiento por parte de éstos de los estándares, principios y mejores prácticas consensuadas. Existen dos medios principales para llevar a cabo este “monitoreo”, una evaluación elaborada por la Secretaría (ver punto 3.C.) que puede ser sobre un país en particular o sobre el desempeño general de los miembros de la OCDE

(los cuales suelen incluir “rankings” o escalas para identificar aquellos con los mejores resultados), o evaluaciones que cuya elaboración involucra a otros países miembros. El segundo tipo de evaluación es denominado “revisiones de pares” y constituye otro de los emblemas del trabajo de la OCDE (desarrollado en el punto 3.B).

3.D. Instancias de trabajo extra gubernamentales

En adición a las instancias de trabajo oficiales intergubernamentales, de las que solo pueden participar representantes nacionales, la OCDE también organiza instancias de trabajo informales que incluyen la participación de sectores no gubernamentales. Estos eventos pueden adoptar el formato de foros, seminarios, conferencias, talleres, diálogos de políticas, redes (“networks”) entre una variedad de posibilidades, presentando diverso grado de formalidad y restricción de acceso. Esta diversidad de espacios funciona como plataforma de discusión o espacio de reunión de autoridades, funcionarios y expertos en temas puntuales (abarcando también países no miembros invitados) para abordar y considerar temas emergentes cuyo tratamiento será profundizado por la OCDE. La narrativa detrás de estos eventos manifiesta que apuntan a reunir e intercambiar diversas posturas y enfoques sobre determinados temas, con el objetivo de que los resultados de las discusiones mantenidas sirvan de insumo a los Comités correspondientes y, por ende, a la inclusión de la voz no gubernamental en los productos¹⁴⁰ de la OCDE. Ahora bien, en la práctica estos eventos cumplen un papel fundamental como espacio para comunicar, transferir e instalar determinados temas en la agenda global así como determinados enfoques y

¹⁴⁰ El término “producto” es utilizado por la organización como nombre genérico para abarcar la diversidad de publicaciones e instrumentos legales que puede elaborar.

abordajes para dichos temas. A su vez, estos espacios sirven para difundir las investigaciones, los indicadores, análisis, interpretaciones y conclusiones que la organización ha elaborado sobre determinado tema. En este sentido, es de destacar que siempre son incluidos como oradores en estos eventos expertos de la Secretaría y que es frecuente el lanzamiento, presentación e incluso distribución física de copias de algún informe o estudio de la OCDE sobre el tema bajo consideración. De esta manera estos espacios constituyen un espacio clave de socialización del conocimiento generado por la organización y de transmisión de una interpretación y posición sobre tema entre los participantes.

Actualmente existen más de 300 instancias de trabajo (entre intra y extra gubernamentales), de los cuales la organización estima que participan más de 40 mil personas por año¹⁴¹, muchos de ellos con injerencia en la elaboración de las políticas públicas de sus países o, en el caso de los no gubernamentales, con relevancia y peso en su sector de pertenencia.

4. El trabajo de la OCDE

Respecto al trabajo sustantivo llevado a cabo por la OCDE, Noboru (2004) identifica cuatro componentes principales del trabajo llevado a cabo a través de los Comités y órganos subsidiarios:

a. La producción de estadística comparativa y el análisis de políticas: esta parte del trabajo es desarrollada principalmente por la Secretaría y presentada al Comité como materia prima o insumo que sirva de base a las discusiones entre los Miembros;

¹⁴¹ (<https://www.oecd.org/about/structure/>)

b. El diálogo de políticas temático, basado en la información y análisis presentados por la Secretaría y las experiencias nacionales de los delegados;

c. Las revisiones de pares entre países (desarrollado en el siguiente punto);

d. La elaboración multilateral de reglas: el desarrollo de decisiones vinculantes y recomendaciones no vinculantes¹⁴² que contienen estándares y principios de las identificadas como “buenas prácticas” y a los cuales los Miembros adhieren.

Cabría incluir además entre las funciones de los Comités la supervisión de una variedad de informes, estudios y proyecciones, elaborados por la Secretaría. Estos pueden convertirse en publicaciones (ver punto C) para su posterior utilización por diseñadores de políticas y por la comunidad académica en general, pueden constituir insumos para discusiones llevadas a cabo en otros organismos o foros internacionales (como el G20), o pueden servir de base para trabajos y documentos futuros de la propia organización.

Por su parte, Woodward (2009) describe y comprende el funcionamiento de los Comités de la OCDE como un ciclo que se retroalimenta, compuesto por distintas etapas a partir del momento en el cual se decide abordar un problema:

-Fase de recolección de información: conforme al artículo 3 de la Convención fundacional de la OCDE, los Miembros están obligados a brindar la información solicitada por la organización, ya sea ésta de carácter estadístico, cualitativo o referido a opiniones de sus funcionarios;

¹⁴² Los Comités desarrollan y proponen, pero es necesaria la aprobación del Consejo para que se constituya en un instrumento legal de la organización.

-Fase de análisis y elaboración de borradores: la Secretaría analiza los datos y la información recopilada en la fase anterior, buscando identificar tendencias, relaciones, elaborar hipótesis, etc.;

-Fase de discusión entre los miembros: en base al material elaborado por la Secretaría y circulado entre los delegados del Comité u órgano subsidiario¹⁴³, éstos se reúnen para intercambiar comentarios, ideas, experiencias, realizar correcciones, solicitar un mayor desarrollo de determinados aspectos, etc. Esta fase se puede subdividir en varias subfases, atento la Secretaría realiza las correcciones e incorpora los comentarios de los delegados y vuelve a circular el documento corregido para una nueva etapa de comentarios. Durante este proceso se va construyendo el consenso en torno al tema abordado y las políticas consideradas “correctas”.

-Fase de definición de las recomendaciones, estándares, buenas prácticas y políticas a implementar: esta fase se completa recién con la aprobación del Consejo, el cual recibe los trabajos elaborados por los diversos Comités, sus conclusiones y recomendaciones, y toma la decisión final sobre su aprobación, incluyendo sobre su posible transformación en un instrumento legal de la OCDE (ver punto A).

-Fase de supervisión multilateral de la implementación de buenas prácticas y políticas recomendadas, realizado principalmente a través del proceso de revisión de pares. Los datos surgidos de estas revisiones alimentan a su vez nuevos análisis y estudios, de manera que vuelve a iniciar el ciclo de trabajo.

¹⁴³ Los documentos de trabajo utilizados en las distintas instancias de trabajo de la OCDE están disponibles en una plataforma online de acceso restringido para los delegados de los países Miembros a esa instancia de trabajo puntual. También tienen acceso los países Asociados o Participantes, si bien con ciertas restricciones.

4.A. Instrumentos de la OCDE

Existen cinco categorías principales de instrumentos elaborados por la OCDE, que ya posee un acervo de más de 450 instrumentos legales desde su creación, 247 de ellos actualmente en vigor¹⁴⁴. En su mayoría estos instrumentos están abiertos para adhesión por países no miembros de la organización, si bien la solicitud de un país no miembro de convertirse en adherente debe ser aprobada por el Consejo de la OCDE caso por caso. Siguiendo la clasificación realizada por la OCDE (2021) se identifican a continuación los distintos tipos de instrumentos, sus características, nivel de difusión y algunos ejemplos¹⁴⁵:

-ACUERDOS INTERNACIONALES: estos acuerdos son negociados y concluidos en el marco de la organización y son legalmente vinculantes para sus partes. De los diez actualmente en vigor, cabe destacar el Convenio sobre Asistencia Administrativa Mutua para Asuntos Fiscales (1988), la Convención para Combatir el Soborno de Funcionarios Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales (1997), y la más reciente, la Convención Multilateral para la aplicación de medidas relacionadas con los tratados fiscales para prevenir la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios (2016).

-DECISIONES: son actos legales adoptados por el Consejo, “legalmente vinculantes para todos los Miembros, salvo aquellos que se abstuvieron al momento de su adopción” (OCDE, 2021). Implican el mismo tipo de obligaciones que los tratados internacionales, por lo cual los países

¹⁴⁴ Las cifras sobre los instrumentos legales reflejadas en este punto tiene como fuente la página web <https://www.oecd.org/legal/legal-instruments.htm> a julio de 2021.

¹⁴⁵ Todos los instrumentos legales de la OCDE, vigentes o derogados, están disponibles en su Compendio online.

Adherentes están obligados a tomar las medidas necesarias para su implementación. Actualmente, existen 24 decisiones vigentes en el marco de la organización.

-RECOMENDACIONES: también son adoptadas por el Consejo, pero a diferencia de las Decisiones, estos instrumentos no son legalmente vinculantes para sus Adherentes, si bien igual se considera que cuentan con una “gran fuerza moral” en tanto representan su voluntad política, por lo cual su cumplimiento (o falta de) puede ser planteado como parte de las revisiones y evaluaciones de países. Para los miembros de la OCDE “hay una expectativa de que los Adherentes harán todo lo posible para implementar plenamente una Recomendación. Por ello, los Miembros que no tienen la intención de hacerlo por lo general se abstienen de adherir al momento de la adopción, si bien esto no es un requisito en términos legales” (OCDE, 2021). Existen 170 Recomendaciones en vigor actualmente sobre una amplia variedad de temas.

-DECLARACIONES: pueden ser adoptadas por el Consejo o por Comités reunidos a nivel Ministerial, y pueden incluir a países no miembros. Son elaboradas por órganos subsidiarios de la organización y suelen buscar fijar principios generales, objetivos de largo plazo o la orientación del trabajo futuro de ese Comité, a la vez que suelen incluir un reconocimiento o bienvenida a trabajos realizados por el órgano del que surge. Actualmente hay 28 Declaraciones en vigor, algunos ejemplos son: la Declaración de Innovación del Sector Público (2019); la Declaración sobre el Futuro de la Economía de Internet (o Declaración de Seúl, 2008) y la Declaración de Inversiones Internacionales y Empresas Multinacionales (1976).

-Acuerdos, Entendimientos y otros: esta categoría incluye 14 instrumentos legales vigentes, de carácter ad hoc que han sido desarrollados por la organización sobre una diversidad de temas y que suelen abarcar a un grupo reducido de países miembros de la OCDE. Entre ellos cabe mencionar el Acuerdo sobre Créditos a la Exportación con apoyo oficial (1978), la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo (2005) y todas las Recomendaciones del Comité de Asistencia al Desarrollo de la OCDE.

4.B. Revisiones de pares

Las Revisiones de Pares (“Peer Reviews”), proceso que la OCDE sostiene haber inventado, son evaluaciones realizadas por los países miembros de un Comité¹⁴⁶ con la ayuda de la Secretaría, sobre el desempeño de otro país miembro con relación a determinada área de políticas y, en particular, su nivel de implementación de las recomendaciones o de conformidad con los estándares de la organización a los que adhirió. En base a los resultados obtenidos y los “desafíos” identificados, se realizan recomendaciones para “ayudar” al país a cumplir con los principios y estándares existentes. Los avances y/o retrocesos serán nuevamente evaluados en ocasión de la siguiente revisión que se le realice al país, en un marco de actualización regular que apunta también a reflejar los cambios en las circunstancias externas¹⁴⁷.

Este proceso, mediante el cual los países someten sus políticas al escrutinio de sus pares y de los expertos de la Secretaría de la OCDE, suele finalizar en la publicación del informe elaborado

¹⁴⁶ Así como a los países adherentes a un instrumento legal con estatus de Asociados en el Comité respectivo.

¹⁴⁷ La frecuencia de estas revisiones varía en cada Comité, siendo quizás la más periódica la revisión del Comité de Política Económica realizada cada dos años, evaluación insignia de la organización.

reforzando su influencia y poder de presión. Si bien el Asesor Legal de la OCDE en 2002, Fabrizio Pagani, reconoce que “la presión de pares es la fuerza motriz que hace que la revisión sea efectiva”, la publicación de los informes permite el involucramiento y presión adicional de los medios de comunicación y la opinión pública. Por ello, este mismo mecanismo puede también ser utilizado por los gobiernos de los países revisados para ganar el apoyo doméstico necesario para la adopción de medidas que enfrentan resistencia a nivel local al argumentar, por ejemplo, que están en línea con o responden a una recomendación realizada por la OCDE como resultado de su evaluación de dicha área de política.

En su página web la OCDE confirma que “la clave de la efectividad de las revisiones de pares es la ‘presión entre pares’ que realizan los países revisores, así como la disposición del país revisado para aceptarla” (OCDE, 2020). Esta presión, que incluye tanto el poder de persuasión de otros países como la presión de la opinión pública doméstica ante la publicación de los resultados de la evaluación, le otorga al proceso de revisiones de pares un considerable poder e impacto sobre la definición o reforma de políticas domésticas, en particular en el caso de los países de menor peso sistémico a nivel global y más expuestos a las presiones ejercidas por las grandes potencias globales. Según Pagani, “desde una perspectiva internacional, esta calidad de ‘soft-law’ de las revisiones de pares puede resultar más efectiva en incentivar el cumplimiento de las recomendaciones que cualquier mecanismo tradicional de aplicación de la ley como una corte u otro órgano judicial”.

Si bien cada Comité tiene un importante margen de discrecionalidad para determinar la frecuencia y el modo en el que lleva a cabo sus revisiones, existen elementos comunes básicos sobre los cuales estos procesos de revisión están basados.

Por un lado, los actores que intervienen (Pagani, 2002):

- el órgano dentro del cual se lleva a cabo la revisión (Comité y órgano subsidiario);
- el país revisado, el cual “coopera poniendo documentos y datos a disposición, respondiendo a preguntas y solicitudes de auto evaluación, facilitando contactos y organizando misiones (de los países revisores y la Secretaría OCDE) al país”;
- los países examinadores: por lo general dos, designados de manera rotativa para que todos los países sean en algún momento tanto revisados como revisores, guían el debate y representan al órgano en el marco del cual se realiza la revisión; y
- los expertos de la Secretaría de la OCDE, que formalmente “actúa como memoria histórica de las revisiones de pares” (Pagani, 2002) pero que en la práctica recopila la información, la analiza y elabora los borradores del informe que surge de la revisión.

En segundo lugar, más allá de posibles variaciones en el procedimiento, existen etapas comunes compartidas identificadas por la OCDE ([link](#)) y que son seguidas por la mayoría de los órganos en el proceso de revisión:

- etapa de recolección de información sobre el país revisado, en gran parte proporcionada por éste, pero también a través de intercambios y entrevistas con funcionarios gubernamentales del área de políticas relevante y con otros actores de interés (incluyendo sector privado, sindical,

académico y sociedad civil según el tema) las cuales suelen ser llevadas a cabo en el marco de la misión del equipo revisor al país;

-etapa de elaboración del informe: los países examinadores son representados por un funcionario técnico de sus gobiernos que participa en el Comité u órgano en cuestión, y están a cargo de elaborar -o, en la práctica, supervisar la elaboración por parte de la Secretaría- del primer borrador del informe en base a la información recolectada en la etapa anterior. También guiarán el debate en la etapa siguiente de discusión plenaria.

-discusión en sesión plenaria: el borrador del informe es luego discutido con el resto de los países miembros del órgano en una sesión plenaria, en donde una delegación con autoridades del país revisado suele realizar una presentación, responder preguntas de los otros países Miembros y explicar o justificar medidas y políticas adoptadas o no adoptadas. El informe es posteriormente revisado y corregido en base al debate mantenido y una nueva versión es presentada para aprobación.

Cabe destacar que los informes que surgen del proceso de revisión deben ser aceptados por todos los miembros del órgano revisor¹⁴⁸, con lo cual, ante posibles desacuerdos entre los países respecto a la evaluación, conclusiones o recomendaciones, se llevan a cabo negociaciones a fin de lograr un consenso que permita la aprobación del informe. Es decir que estos informes, estudios, revisiones, publicaciones y sus recomendaciones son el producto de una negociación entre países. Según Pagani (2002) “esto puede ocasionalmente significar un informe bastante prudentemente neutral al cual ninguno de los actores se opone, llevando a críticas por blandura,

¹⁴⁸ Salvo algunas excepciones en las cuales el órgano busca lograr el consenso, pero prevé un mecanismo para la adopción sin necesitar contar con el consentimiento del país revisado.

incluso conveniencia política”. Sin embargo, el otrora asesor legal destaca que la credibilidad pública y política con la que cuentan los informes de la OCDE y la presión que los motoriza generan “la perspectiva de que los países actúen sobre las recomendaciones realizadas, lo cual los posiciona por encima de estudios realizados por el sector privado”.

-publicación y difusión: una vez que el informe es aprobado (primero por los órganos sustantivos relevantes y finalmente por el Consejo), éste suele ser publicado y difundido, para lo cual suelen realizarse eventos de lanzamiento en el país revisado con la presencia de autoridades nacionales del área de políticas revisada. La OCDE otorga gran importancia a la participación de altas autoridades en los eventos de lanzamiento y en la difusión de sus informes, revisiones e instrumentos legales, a fin de darle mayor visibilidad y legitimidad a sus “productos” tanto a nivel doméstico como global.

Es importante destacar que comúnmente estas revisiones son financiadas con recursos por fuera del presupuesto Parte I de la organización, es decir que su realización implica el pago de una tarifa fijada por la Secretaría¹⁴⁹. Es decir que la OCDE se financia no sólo a través de las cuotas anuales de sus miembros y de contribuciones voluntarias (de países miembros o no miembros), sino también mediante el cobro de una tarifa adicional por la realización de determinados informes, estudios y revisiones. Cabe destacar que este elemento fundamental -que las revisiones las suele pagar el país revisado- y que es especialmente aplicable a los países que no son miembros de la OCDE (y que por ende no aportan a su presupuesto regular) no es

¹⁴⁹ Este es uno de los motivos por los que entre los funcionarios gubernamentales que frecuentan las reuniones de la OCDE se suele tildar irónicamente a la organización como una “consultora”.

comunicado abiertamente y es más bien omitido (tanto por la Secretaría como por las autoridades nacionales), ni figura explicitado en las publicaciones en las que el proceso de revisión suele culminar. Existen casos también en los cuales el informe o la revisión la paga (en todo o en parte) una tercera parte o varias (esta información tampoco se suele difundir), lo cual suele responder a un interés especial de esa tercera parte en estudiar un sector en determinado país o región y las conclusiones a las cuales el estudio podría arribar. Por lo general las partes que contribuyen con el financiamiento para el estudio de otro país o región suelen “seguir el proceso de revisión de cerca” e incluso colaborar con la elaboración del informe a partir de su propia experiencia¹⁵⁰.

4.C. Publicaciones de la Secretaría

La Secretaría de la OCDE elabora una variedad considerable de publicaciones, las cuales pueden ser informes colectivos (abordando ya sea a todos los países miembros y otros relevantes o a los países de una región puntual) o por país, pueden ser publicaciones periódicas o de una única vez, con un enfoque temático particular dentro del tema abordado o genéricas. Por lo general estas publicaciones suelen relevar el estado de situación en el área bajo análisis (según los indicadores considerados idóneos por la organización), identificar buenas prácticas y desafíos pendientes, y realizar recomendaciones de políticas para avanzar con la implementación o adopción del estándar de la OCDE en la materia. En el caso de los estudios colectivos, suele también clasificarse

¹⁵⁰ A modo de ejemplo, en 2018 la Comisión Europea creó el fondo “Facility for Development in Transition in Latin America and the Caribbean” dedicado a abordar el “Desarrollo en Transición” en la región, incluyendo mediante el financiamiento de estudios realizados por la OCDE, algunos en conjunto con otros organismos internacionales como la CEPAL en el caso del Informe Perspectivas Económicas para América Latina y el Caribe (Latinamerican Economic Outlook) o la OIT (informe regional sobre la Conducta Empresaria Responsable), ya sea abarcando países puntuales de la región o la región en general.

a los países según su grado de conformidad con los estándares bajo análisis, frecuentemente elaborando rankings, escalas y/o tablas y gráficos comparativos que dan cuenta del desempeño de cada país y de su situación en relación con el resto. Si bien no son formalmente considerados evaluaciones, en la práctica constituiría un ejercicio de monitoreo llevado a cabo por la Secretaría, para evaluar el grado de conformidad e implementación por parte de los países ciertos estándares y/o instrumentos legales de la organización.

A modo ilustrativo, cabe destacar entre las publicaciones principales de la OCDE, el informe semestral Perspectivas Económicas (OECD Economic Outlook)¹⁵¹, o el informe de Perspectivas Regionales que analiza diferentes aspectos vinculados al desempeño económico regional de los países; el informe de Perspectivas Empresariales y Financieras; el informe Perspectivas de la Economía Digital; la serie de informes temáticos “at a Glance”, los cuales abordan entre otras áreas de políticas salud, medioambiente, economía espacial, pensiones, cuentas nacionales y educación, entre otros temas¹⁵². Respecto a las publicaciones por país, que pueden abarcar casi cualquier tema considerado por un Comité o Dirección, se incluyen estudios sobre países tales como la Revisión de Políticas de Inversiones, la Revisión de Políticas Agrícolas y la Revisión de Políticas Medioambientales. A través de estos informes y revisiones, la Secretaría asiste a los Comités a evaluar y monitorear la implementación por parte de los países de los estándares de la OCDE en diferentes áreas de políticas.

¹⁵¹ El Centro de Desarrollo de la OCDE elabora anualmente informes de Perspectivas Económicas regionales que abarcan a países no miembros de la OCDE, entre ellos el informe Perspectivas Económicas para América Latina y el Caribe (conocido como LEO, por sus siglas en inglés).

¹⁵² <https://www.oecd.org/about/publishing/at-a-glance.htm>

5. Representación de entidades no gubernamentales de países OCDE

Desde su creación la OCDE cuenta con dos Consejos Asesores, los cuales representan la perspectiva de sectores no gubernamentales considerados clave: el sector empresario y el sindical. En este sentido, dichos Consejos fueron creados para “llevar la voz, perspectiva y experiencia” de los sectores que representan a los funcionarios gubernamentales y diseñadores de políticas en los diversos temas bajo su consideración y son invitados a participar de determinadas reuniones o eventos o a opinar sobre determinados trabajos.

BusinessatOECD¹⁵³ es el Comité Asesor de la OCDE que representa al sector empresario e industrial de los países miembros. Reúne a empresarios y empleadores de empresas de diverso tamaño, si bien juegan un papel preponderante las empresas multinacionales. El grupo se autodefine como “una red internacional de negocios con una membresía global que representa a más de 7 millones de empresas de todos los tamaños; un grupo diverso intersectorial con una misión común, que aboga por la apertura de mercados y el crecimiento liderado por el sector privado; un socio confiable de la OCDE y otras instituciones internacionales” (<http://biac.org/quick-facts/>).

Según su propio sitio, está compuesto por más de 2800 “expertos en negocios”, la mayoría empresarios, que se reúnen de manera regular con los gobiernos de los países miembros de la OCDE en el marco de consultas sobre política económica y de gobernanza, otorgando su

¹⁵³ Previamente llamado BIAC por sus siglas en inglés por “Business and Industry Advisory Committee”.

“asesoramiento” para la toma de decisiones de políticas, revisiones de pares e instrumentos de políticas de la OCDE. Está organizado en “más de 30 grupos de políticas que comunican la perspectiva del sector empresario a los Comités, Grupos de Trabajo y gobiernos de la OCDE”. Además de la participación en reuniones, BusinessatOECD suele interactuar con los Embajadores ante OCDE de los países miembros y el Secretario General, a fin de identificar “prioridades para la agenda de trabajo de la OCDE que afecten tanto al sector privado como a los gobiernos”.

TUAC, cuyas siglas en inglés significan Comité Asesor Sindical¹⁵⁴ es el grupo que reúne y representa al sector sindical de los países miembros de la OCDE. Se autodefine como un “sindicato internacional que coordina y representa las perspectivas de los movimientos del trabajo a lo largo de la OCDE”. Está integrado por 59 sindicatos afiliados en países miembros de la organización y países asociados (Brasil, Indonesia, Rusia y Sudáfrica), alegando representar a más de 58 millones de trabajadores en 2018. TUAC destaca que fue creado en 1948 como comité asesor del Plan Marshall y que, además de asesorar a la OCDE, trabaja con otros sindicatos internacionales tales como la Confederación Sindical Internacional (con la cual coordina la contribución de insumos del sector sindical para el G20 y G7) y la Confederación Sindical Europea (<https://tuac.org/about/>).

Más recientemente, la OCDE ha incluido a nivel de los Comités grupos representantes de sectores de la sociedad civil relevantes según los temas abordados, y que son invitados a participar de

¹⁵⁴ Trade Union Advisory Committee.

determinadas instancias para aportar la visión y perspectiva de los grupos que representan. Se destacan algunos ejemplos:

-En el ámbito del Comité de Inversiones, el grupo **OECD Watch** (autodefinido como “una red global de organizaciones de la sociedad civil con más de 130 miembros en más de 50 países”)¹⁵⁵;

-En el ámbito del Comité de Política de Economía Digital CSISAC (Consejo Asesor de la Sociedad Civil de la Sociedad de la Información) e ITAC (Comité Asesor Técnico de Internet);

- En el ámbito de la Dirección de Medioambiente: ICAPO (Consejo Internacional para la Protección Animal en los programas de la OCDE) y EEB (Consejo Europeo Medioambiental).

¹⁵⁵ Tiene como objetivo principal “informar y aconsejar a la comunidad global de ONGs sobre cómo utilizar las Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales y sus mecanismos de solución de controversias para alcanzar la rendición de cuentas corporativa y el acceso a remedio por parte de los individuos que son víctima de la mala conducta corporativa” (<https://www.oecdwatch.org/about-us/>), es decir aquella que no respeta los principios de Conducta Empresarial Responsable identificados en las Directrices. Junto con el asesoramiento a la OCDE y sus países miembros, se aboca a la coordinación de ONGs a nivel global y les otorga asistencia en los casos vinculados a la implementación y efectividad de las Directrices.

ANEXO II: Hoja de Ruta de Accesoión

Se resumen a continuación los principales elementos de la Hoja de Ruta de Accesoión, establecida en el documento “Un procedimiento general para futuras accesoiones” (OCDE, 2007), adoptado por el Consejo de la OCDE en 2007.

Sin perjuicio de que se reconoce que “cada país debe ser considerado aisladamente según sus propios méritos y según un procedimiento adaptado a su caso particular” (2007, punto 1), el procedimiento general establece las reglas de gobernanza que regirán los futuros procesos de accesoión y crea la llamada “Hoja de Ruta de Accesoión”.

Respecto a la gobernanza, se define como un proceso controlado por los Miembros de la OCDE por consenso, en el cual el Consejo le pide al Secretario General (SG) que considere los términos y condiciones de membrecía de un determinado país candidato. Sobre esta base, el SG debe elaborar un documento informativo en donde propone una “Hoja de Ruta de Accesoión” específica y a medida para cada país candidato. Según los elementos identificados en la Hoja de Ruta, se consulta a los Comités y órganos subsidiarios de la OCDE relevantes para que evalúen la disposición y capacidad del país candidato para asumir las obligaciones de la membrecía con relación a los temas de su competencia, tomando en cuenta la posición del país candidato respecto a los instrumentos y estándares de la OCDE relevantes. Esta etapa incluye la realización de revisiones y evaluaciones del país candidato en las áreas de políticas identificadas por la Hoja de Ruta, así como la adopción por parte del país de los instrumentos, recomendaciones y estándares que se identifiquen como relevantes para las áreas de políticas consideradas.

Es decir que el proceso de accesoión de un país comienza con la aprobación por parte del Consejo de la Hoja de Ruta de Accesoión propuesta por el SG. Según el procedimiento común, esta Hoja de Ruta, que al país le puede (y suele) llevar años “recorrer”, debe contener los siguientes elementos:

- i) la lista de Comités que serán consultados, decidido en base a la situación particular del país candidato;
- ii) un calendario tentativo de las reuniones de Comités para la examinación del país candidato;
- iii) una lista de áreas en las que la Secretaría revisará directamente la posición del país;
- iv) una indicación de la cantidad de recursos (financieros) necesarios para el proceso de accesoión, que en principio deberán ser cubiertos por el país candidato.

Finalizado el proceso formal de consultas de todos los órganos involucrados, el Consejo toma la decisión final sobre la posible accesoión del país candidato. Se destaca que esta decisión es independiente de que el país cumpla con todos los requisitos identificados en la Hoja de Ruta, dado que se reconoce que existen además “cuestiones políticas y requerimientos adicionales”. En este sentido, la Resolución del Consejo que establece el procedimiento aclara que “el documento “Hoja de Ruta para Accesoión” permanecerá de naturaleza técnica y procedimental y abordará solo temas vinculados directamente con los estándares técnicos de la membrecía a la OCDE. El Consejo podrá decidir complementar ese documento con términos y condiciones de naturaleza más política y no vinculadas a un instrumento específico de la OCDE” (2007, _06, p. 3).

Adicionalmente, se invitará al país candidato a manifestar su interés en participar en alguna o todas de las actividades opcionales de la OCDE, entre ellas la Agencia Internacional de Energía, la Agencia de Energía Nuclear, el Comité de Asistencia al Desarrollo o el Centro de Desarrollo.

ANEXO III: Marco para la consideración de Miembros potenciales

Se resumen los indicadores considerados por la OCDE para evaluar el “estado de preparación” de un país cuya “candidatura” para ingresar como miembro pleno de la organización está bajo consideración del Consejo:

	Característica	Evidenciado por
Economía y Gobernanza Pública	Economía de mercado abierta y basada en reglas	Avances hacia la adhesión a la Declaración sobre Inversiones Internacionales y Empresas Multinacionales
		Revisión de Políticas de Inversiones completo que demuestre avances con relación al Marco de Políticas para Inversiones
		Avances hacia la adhesión a la Convención para la Lucha contra el soborno transnacional de funcionarios públicos en transacciones comerciales internacionales
		Adhesión a los Principios de Gobernanza Corporativa de la OCDE
	Transparencia fiscal y cooperación internacional	Membresía al Foro Global sobre Intercambio de Información y Transparencia para Fines Fiscales
		Membresía al Marco Inclusivo sobre Erosión de la Base Imponible y Traslado de Beneficios
	Sistema financiero estable y transparente	Avances hacia la adhesión al Código de Liberalización de Movimientos de Capitales y al Código de Liberalización de Operaciones Corrientes Invisibles
	Acceso a la información	Adhesión a la Recomendación sobre Buena Práctica Estadística
Adhesión a la Recomendación sobre Principios para la Elaboración de Política de Internet		
Habilidad, capacidad y compromiso	Habilidad para sostener el proceso de adhesión y obligaciones de la membresía	Acuerdo de proveer recursos adecuados y coordinación para el proceso de adhesión
	Activa participación y compromiso en Comités sustantivos de la OCDE	Tener estatus de Participante o Asociado en Comités de la OCDE (con especial énfasis en Comités cuyos instrumentos apoyen la evidencia del estado de preparación)
	Comparabilidad de los datos y análisis basado en evidencia y desarrollo de políticas	Realización de por lo menos una revisión de pares
Provisión de los datos nacionales necesarios requeridos por una publicación insignia de la OCDE		
Alcance e impacto	Rol regional o global en la economía mundial	Membresía constructiva en otras organizaciones/instituciones regionales e internacionales, consistentes con el objetivo y proyectos de la OCDE
		Habilidad reconocida de contribuir y apoyar el involucramiento de la Organización en la gobernanza global o regional

Fuente: OCDE C/MIN(2017)13.

ANEXO IV: Presidencias órganos autónomos de la OCDE

A fin de explicitar las limitaciones prácticas que enfrenta la participación de países que no son miembros de la OCDE incluso en espacios en los cuales tienen estatus de Miembro, se detallan a continuación los países que han tenido las Presidencias de dos órganos autónomos en los que Argentina es miembro pleno: la Agencia de Energía Nuclear (conocida como NEA por sus siglas en inglés) y el Foro Internacional de Transporte (conocido como ITF por sus siglas en inglés)¹⁵⁶.

Adicionalmente, cabe destacar que no existe registro de que la Secretaría de estos órganos haya estado a cargo de un nacional de un país no miembro de la OCDE, es decir que desde su creación no han ocupado los cargos de Director General de la NEA, Secretario General del ITF o Director General del Centro de Desarrollo.

1. Agencia de Energía Nuclear

Fue fundada por la OEEC como la Agencia de Energía Nuclear Europea, en 1961 se convirtió en la AEN. Actualmente tiene 34 miembros, cuatro de ellos no miembros de la OCDE: Argentina (desde 2017), Bulgaria, Rumania y Rusia.

¹⁵⁶ Argentina también es miembro pleno del Centro de Desarrollo, pero no se cuenta con información pública sobre el historial de los países que han tenido su Presidencia.

Cuadro 7: Países que tuvieron la Presidencia de la Agencia de Energía Nuclear.

País	Período
Grecia	marzo 1956 – noviembre 1960
España	mayo 1961 – noviembre 1963
Suiza	julio 1964 – noviembre 1966
Dinamarca	junio 1967 – abril 1969
Italia	octubre 1969– mayo 1973
República Federal Alemana	octubre 1973 – abril 1976
Suecia	octubre 1976– abril 1979
Japón	octubre 1979– abril 1982
Reino Unido	octubre 1982 – abril 1985
Estados Unidos	octubre 1985 – abril 1991
Canadá	octubre 1991– octubre 1994
Alemania	abril 1995 – octubre 1996
Francia	abril 1997 – octubre 1998
Suecia	abril 1999 – octubre 2003
Estados Unidos	abril 2004 – abril 2005
Finlandia	octubre 2005– abril 2006
Estados Unidos	octubre 2006 – diciembre 2014
Países Bajos	enero 2015- diciembre 2015
Eslovaquia	enero 2016 – actualidad

Fuente: https://www.oecd-nea.org/jcms/pl_40042/history-of-the-nea

2. Foro Internacional de Transporte

Sucesor de la Conferencia Europea de Ministros de Transporte (ECMT) creada en 1953. En 2006 43 países fundaron el Foro Internacional de Transporte, que reemplazó a la ECMT. Actualmente tiene 63 miembros, más de 20 no son miembros de la OCDE. Argentina es miembro desde 2015.

Cuadro 8: Países que tuvieron la Presidencias anual del Foro Internacional de Transporte.

País	Año
Irlanda	2006
Bulgaria	2007
Finlandia	2008
Australia	2009
Canadá	2010
España	2011
Japón	2012
Noruega	2013
Francia	2014
Nueva Zelanda	2015
Dinamarca	2016
México	2017
Letonia	2018
Corea	2019
Irlanda	2020
Marruecos	2021

Fuente: elaboración propia a partir de datos en <https://www.itf-oecd.org/history-itf>.

ANEXO V: Antecedentes de la relación entre Argentina y OCDE (1982 a 2015)

Evolución de la relación de Argentina con la OCDE según la participación del país en Comités y órganos subsidiarios y la adopción de instrumentos legales de la Organización:

1. Inicio de la relación – década del '80

El primer instrumento de la OCDE al cual la Argentina adhirió fue la Decisión del Consejo de la Organización que Revisó el Esquema de la OCDE para la Certificación de Varietales o el Control del Movimiento de Semillas en el Comercio Internacional. El país, además, se convirtió en Miembro del Esquema de Semillas, el cual funciona dentro de la Dirección de Comercio y Agricultura (TAD) de la OCDE.

2. Profundización de la relación – década del '90

Durante los '90 el país buscó profundizar considerablemente su relación con la Organización. En 1994 se convirtió en Miembro del Centro de Desarrollo (estatus que mantuvo hasta 2002 cuando se retiró para volver en 2011). Pero fue en la segunda mitad de la década que el interés del gobierno argentino en la organización se consolidó. El 26 de febrero de 1996, en ocasión de su visita a Francia, el Presidente Carlos Menem expuso “las líneas de su programa económico” ante el Consejo de la OCDE y “expresó el deseo de Argentina de adherirse al organismo” (El País, 27/02/1996). En esta misma línea, el Canciller Di Tella había expresado que ser el segundo miembro latinoamericano de la organización (México había ingresado en 1994) era “uno de los objetivos de Argentina para 1996” y el país estaba trabajando en este sentido, en particular para elevar su participación en el Comité de Comercio y en el Comité de Inversiones y Empresas Multinacionales.

A pesar de no haber logrado el objetivo propuesto para ese año de ser invitado por los miembros de la OCDE a formar parte de la organización, Argentina continuó “llevando a cabo un trabajo de acercamiento” (La Nación, 15/10/1997). Ello se evidencia en la adopción en 1997 de 12 instrumentos de la organización (ver cuadro 1), todos ellos dentro de la Dirección de Asuntos Financieros (DAF), nueve de ellos vinculados a inversiones internacionales, la realización de tres estudios sobre el país por parte de la OCDE. Es probable que Argentina también haya aumentado su participación en los Comités correspondientes.

Declaración sobre Inversiones Internacionales y Empresas Multinacionales
Decisión del Consejo sobre las Directrices para Empresas Multinacionales
Decisión del Consejo sobre requisitos contradictorios impuestos a empresas multinacionales
Recomendación del Consejo sobre Excepciones a los Países Miembros al Tratamiento Nacional y Medidas Vinculadas relativas al acceso a crédito de bancos locales y el mercado de capital
Recomendación del Consejo sobre Medidas de Países Miembros relativas al Tratamiento Nacional de Empresas bajo control extranjero en países miembros de la OCDE y basada en consideraciones de orden público e interés de seguridad esencial
Recomendación del Consejo sobre Excepciones de Países Miembros al Tratamiento Nacional y a Medidas relacionadas con el Tratamiento Nacional relativas a Inversiones por Empresas bajo control extranjero establecidas
Recomendación del Consejo sobre Excepciones de Países Miembros al Tratamiento Nacional y Medidas relacionadas al tratamiento nacional relativas al Sector de Servicios
Declaración del Consejo sobre Incentivos y Desincentivos a la Inversión Internacional
Recomendación del Consejo sobre Excepciones a Países Miembros al Tratamiento Nacional y Medidas relacionadas al Tratamiento Nacional en la Categoría de Ayudas Oficiales y Subsidios
Tercera Revisión de la Declaración del Consejo relativa al Tratamiento Nacional

También en 1997 y dentro de la Dirección de Asuntos Financieros, Argentina devino país Asociado del Grupo de Trabajo sobre Soborno en Transacciones Comerciales Transnacionales, en cuyo contexto adhirió a las siguientes recomendaciones:

-Recomendación del Consejo para Continuar Combatiendo el Soborno de Funcionarios Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales

-Recomendación del Consejo sobre Medidas Fiscales para Continuar Combatiendo el Soborno de Funcionarios Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales

Finalmente, también se contempló la realización de estudios en tanto las autoridades manifestaban que “para tener el sello de calidad de miembro de la OCDE hay que pasar primero por un estricto examen de políticas” (IPS, 10/01/1996).

3. La relación “a velocidad crucero” – 2000 a 2015

Si bien este período de 15 años se caracterizó por una relación significativamente menos intensa con la organización, además de continuar participando en las instancias de trabajo a las que se había incorporando en años anteriores, el país profundizó la relación con la OCDE por ejemplo mediante la adhesión a siete nuevos instrumentos legales. Respecto a la Dirección de Ciencia, Tecnología e Innovación, hubo avances en particular en el Comité de Industria, Innovación y Emprendedorismo, en el contexto del cual:

-en el año 2000 Argentina adhirió a la Carta de Bolonia sobre Políticas para PyMEs; y

-en 2004 adhirió a la Declaración Ministerial de Estambul para Promover el Crecimiento de PyMEs Innovadoras e Internacionalmente competitivas.

En 2001 adhirió a la Convención para la Lucha contra el Soborno Transnacional de Funcionarios Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales, en el marco del Grupo de Trabajo contra el Soborno Trasnacional; y, dentro de la Dirección de Medioambiente, en 2011 adhirió a la Decisión y Recomendación del Consejo sobre Conformidad con los Principios de Buenas Prácticas de Laboratorio, y

a la Decisión del Consejo relativa a la Aceptación Mutua de Información en la Evaluación de Productos químicos.

En 2006 adhirió a la Declaración de París sobre Efectividad de la Ayuda al desarrollo del Comité de Asistencia al Desarrollo. Ese mismo año el país comenzó a participar del Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA).

En el área del Comité de Inversiones, Dirección de Asuntos Financieros, en 2011 Argentina adhirió a la Recomendación del Consejo sobre la Guía de Debida Diligencia para Cadenas de Suministro Responsables de Minerales de Áreas Afectadas por Conflictos y de Alto Riesgo.