



**UNIVERSIDAD
TORCUATO DI TELLA**

TESIS DE MAESTRÍA EN ESTUDIOS INTERNACIONALES

POSTULACIÓN DE ARGENTINA A LA OCDE (2015-2019): ¿UNA POLÍTICA DE ESTADO?

ALUMNA: DANIELA ROZENBAUM

LEGAJO: 16Z865

DIRECTOR DE TESIS: IGNACIO MAMONE

FECHA: ABRIL DE 2021

RESUMEN: El objetivo de la tesis es estudiar la postulación de Argentina a la OCDE durante el período 2015-2019. En primer lugar, indagamos en los factores que motivaron al gobierno argentino durante la gestión de Mauricio Macri a postularse al organismo a partir de un análisis multicausal en tres niveles: el sistémico, el nacional y el individual. En segunda instancia, nos preguntamos en qué medida la postulación a la OCDE puede interpretarse como una política de Estado pasible de ser continuada tras el cambio de mandato presidencial a partir de un balance de oportunidades y riesgos. Para responder estas preguntas se realiza un análisis histórico de la OCDE y de su proceso de ampliación reciente. Asimismo, se repasa la participación de Argentina en la OCDE y las acciones implementadas en el marco del proceso de postulación. Se concluye que el ingreso de Argentina a la OCDE tendría elementos favorables para consolidar la participación del país en el mapa global, así como beneficios en materia económica, reputacional e institucional. Sin embargo, la iniciativa estuvo principalmente motivada por la voluntad de implementar reformas económicas y políticas en el plano doméstico, así como por elementos subjetivos como la confianza en la globalización y la importancia de construir una nueva identidad nacional. Estos factores impulsaron un ambicioso plan de acción para lograr la invitación al organismo, que no necesariamente conducía a ventajas concretas ni sopesaba eventuales costos. La postulación del país a la OCDE como política de Estado exigiría, en cambio, un afinado balance y plena conciencia de las implicancias del ingreso en todas sus dimensiones.

Palabras clave: Argentina, OCDE, Política Exterior, Regímenes Internacionales, Presidencia Mauricio Macri

ÍNDICE

ÍNDICE DE TABLAS Y GRÁFICOS	3
I. INTRODUCCIÓN	4
II. LA OCDE Y LA PARTICIPACIÓN DE LA REPÚBLICA ARGENTINA	7
II.I. La OCDE: principales características y proceso de ampliación.....	7
II.II. Antecedentes de procesos de adhesión y revisión de literatura sobre el caso argentino.	21
II.III. La República Argentina y su participación en la OCDE	24
III. ANÁLISIS MULTICAUSAL DEL PROCESO DE ADHESIÓN	33
III.I. Marco teórico.....	33
III.II. Nivel sistémico: cambios en el sistema internacional	34
III.III. Nivel estatal: instituciones políticas, modelo de desarrollo y política exterior	44
III.IV. Nivel de individuos: sistema de creencias	52
IV. BALANCE DE LA POSTULACIÓN DE ARGENTINA A LA OCDE	58
V. CONCLUSIONES	67
VII. BIBLIOGRAFÍA	72

ÍNDICE DE TABLAS Y GRÁFICOS

Tabla 1. Países miembros y socios de la OCDE	9
Tabla 2. Estructura organizativa de la OCDE	10
Tabla 3. Instrumentos Legales de la OCDE	11
Tabla 4. Cronología de adhesión a la OCDE	14
Tabla 5. Participación de Argentina en comités y grupos de trabajo y adhesión a instrumentos de la OCDE, por año	25
Tabla 6. Etapas del proceso de adhesión de la OCDE	26
Tabla 7. Incorporación de Argentina a nuevos Comités de la OCDE en 2016 y 2017	31
Tabla 8. Estudios OCDE realizados para la evaluación de Argentina hacia fines de 2019	31
Tabla 9. Composición de las cámaras del Congreso Nacional 2015-2017	45
Tabla 10. Balance de oportunidades y riesgos de la postulación de Argentina a la OCDE	66
Gráfico 1. Composición del personal de la OCDE	19
Gráfico 2. Crecimiento económico mundial	36
Gráfico 3. Diagnóstico sobre causas de rezago económico argentino	50

I. INTRODUCCIÓN

La postulación de Argentina para ingresar a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) fue una de las novedades del gobierno de Mauricio Macri (2015-2019) en materia de política exterior. Si bien la República Argentina contaba con una extensa trayectoria de colaboración y participación en Comités y Grupos de Trabajo del organismo, e incluso había hecho un intento por ingresar en la década del 90, los avances concretos para acceder como miembro pleno al organismo fueron una novedad de aquel período.

El proyecto de ingreso a la OCDE fue uno de los 100 proyectos prioritarios de la gestión para el período 2015-2019 y estaba enmarcado dentro del objetivo de alcanzar una “Inserción Inteligente al Mundo”. De acuerdo con funcionarios de primera línea del gobierno, el ingreso a la OCDE era una herramienta fundamental para avanzar en el proceso de reformas estructurales y para la fundación de las bases de un país desarrollado.

La solicitud de ingreso estaba a su vez enmarcada dentro del proceso de gradual apertura de la OCDE hacia nuevos socios. A diferencia de otros organismos internacionales, la OCDE es una organización cerrada donde el proceso de incorporación está basado en el mérito. Para ingresar, los países deben cumplir con ciertos requisitos antes de ser admitidos. Una vez adentro, se comprometen con la adopción de ciertas normas de comportamiento. Estas dos cualidades, hacen que la pertenencia brinde cierto *status* y opere como sello de calidad.

Si bien mantuvo el espíritu de institución cerrada y con una identidad occidental, hacia el fin de la Guerra Fría la OCDE fue incorporando gradualmente voces de países de otras regiones y de economías menos desarrolladas. Primero se trató principalmente de países de ingresos altos como Japón, Finlandia, Australia y Nueva Zelanda, aunque también en esta etapa ocurrió el ingreso de México como primer país de América Latina en asociarse. Luego, en la década de los 2000, la OCDE extendió su interés por incorporar países de menor desarrollo relativo, como los pertenecientes a la ex URSS y países de América Latina. En el caso de América del Sur, Chile y Colombia eran los únicos dos países que habían ingresado o estaban en procesos de ingresar al momento de la solicitud argentina. Luego, Perú y Brasil -quien durante mucho tiempo había rechazado esta iniciativa- manifestaron sus postulaciones.

El discurso de las autoridades que llevaron adelante el proceso de postulación argentino, principalmente desde el Ministerio de Hacienda y la Cancillería, planteaba que el ingreso a la OCDE traería una serie de beneficios que pueden ser agrupados en tres grandes áreas. Los beneficios **institucionales**, derivados de fortalecer la presencia de Argentina en instituciones internacionales, así como la propia institucionalidad local. Los beneficios **económicos**, asociados a la posibilidad de recibir inversiones de los países miembros de la OCDE y acceder a sus mercados, bajar costos de financiamiento y crear un clima de previsibilidad para la inversión. Y finalmente, los beneficios **reputacionales** derivados del sello de calidad que implica pertenecer al organismo y la mayor visibilidad por participar de informes y estadísticas del organismo.

Sobre la base de enfatizar los aspectos positivos y que una relación más próxima con Occidente facilitaría la llegada de inversiones, fundamentales para el despegue económico, durante los primeros años del Gobierno de Macri se dieron importantes pasos para ingresar al organismo. En

junio de 2016 Argentina presentó la candidatura para ingresar y se conformó la mesa de trabajo con la OCDE que involucró misiones de funcionarios en el país y la elaboración de un Plan de Acción para el ingreso al organismo en marzo de 2017. En dicho plan, se establecieron 16 políticas públicas organizadas en tres direcciones: (i) incrementar la presencia en los Comités Técnicos de la OCDE, (ii) adoptar los instrumentos clave del organismo y (iii) desarrollar distintos estudios técnicos sobre políticas públicas prioritarias. Al mismo tiempo, la OCDE avanzó con estudios sobre recomendaciones para la agenda de reformas, basadas en las mejores prácticas y estándares internacionales.

Hacia fines de 2019 este proceso había conducido a (i) una ampliación de la participación de Argentina en los comités y grupos de trabajo de la OCDE, (ii) la realización de estudios y el compromiso para avanzar en otros y (iii) el traspaso al derecho positivo de buena parte de las recomendaciones de la OCDE y las buenas prácticas internacionales. Pero si bien Argentina había hecho un esfuerzo importante la invitación no había sido recibida y por lo tanto no se llegó a iniciar formalmente el proceso de adhesión.

En los primeros meses de gestión del gobierno de Alberto Fernández, las prioridades se reorientaron hacia la coyuntura macroeconómica y la reestructuración de la deuda pública, por lo que el ingreso a la OCDE no fue una prioridad. En forma recíproca, Estados Unidos, socio fundador de la OCDE y actor decisivo para el ingreso de nuevos miembros, habría privilegiado el ingreso de Brasil por sobre el de Argentina (Scaglione, 2020a). Luego, la crisis del COVID-19 acentuó más la agenda de corto plazo y terminó por aplazar el tema. A comienzos de 2021, el proceso se encuentra parcialmente interrumpido, aunque equipos técnicos de diversos ministerios siguen participado en los Comités y Grupos de Trabajo, tanto en los que Argentina ya tenía participación previa como en los nuevos.

De cara al futuro, ya sea si el Gobierno decide retomar o no esta iniciativa, surge el interés de analizar en profundidad las implicancias de la postulación tanto en términos de beneficios como de costos asociados. Como contracara de los beneficios señalados previamente, la postulación contaba también con una serie de riesgos. Por un lado, como contracara de la mayor **institucionalización**, el proceso de ingreso exige la adopción de una serie de recomendaciones basadas en experiencias de otros países que puede implicar muchas rigideces para el país que ingresa y restringir cursos de acción a futuro. Estas recomendaciones van incluso más allá de las exigidas para favorecer el clima de negocios, ya que incluyen también otras esferas como la Agricultura, Pesca, Salud, Educación, Ciencia y Tecnología, Gobierno Corporativo, Medio Ambiente, el régimen de Seguros y Planes de Pensiones, dimensiones de Desarrollo Territorial, entre otros. En el plano **económico**, la llegada de inversiones, si ocurre, puede no ser del todo positiva o no estar del todo enmarcada dentro de un proceso de desarrollo sostenible. En cambio, puede ocurrir que la llegada o expansión de empresas internacionales con mejores condiciones de productividad y competitividad desplacen a empresas locales y que se fortalezca un perfil de especialización productiva orientado en la exportación de productos primarios de bajo valor agregado. También puede implicar una mayor exposición a crisis financieras internacionales por la integración brusca al mercado financiero, como ocurrió en México con la crisis del Tequila y en Corea del Sur con la crisis de los tigres asiáticos. Finalmente, en lo que tiene que ver con la

reputación, la contracara es que también puede implicar una señal en materia de política exterior al implicar un alineamiento político explícito con Occidente que podría restringir los espacios de acción frente a condiciones cambiantes a nivel internacional o regional

Con este punto de partida, la presente tesis gira en torno a dos interrogantes. En primera instancia, cuáles fueron los factores que motivaron al gobierno argentino durante la gestión de Mauricio Macri a postularse a la OCDE. En segunda instancia, nos preguntamos en qué medida la postulación puede interpretarse como una política de Estado pasible de ser continuada tras el cambio de mandato presidencial a partir de un balance de oportunidades y riesgos.

Para ello, se adopta una estrategia metodológica cualitativa a partir de un estudio de caso. Esta decisión busca mantener la lógica interna de la investigación y garantizar la consistencia entre la metodología y el marco teórico (Sautu y otros, 2005). Dado que la solicitud de Argentina de ingresar a la OCDE es un evento reciente y novedoso para la política exterior argentina, se hace un abordaje de caso único que contempla cómo se inscribe dicha solicitud en el marco de la Política Exterior Argentina (Van Evera, 2002).

En línea con la estrategia cualitativa, las técnicas de recolección y análisis de datos son el análisis documental, el análisis de discurso (declaraciones de funcionarios vinculados al proceso de solicitud y documentos oficiales publicados bajo ese marco) y entrevistas semi estructuradas a los miembros de los equipos responsables de las gestiones (Sautu y otros, 2005). En todos los casos se sigue la técnica de fragmentación del documento/discurso en unidades de codificación que ayuden a su organización y análisis (Cea D' Ancona, 1996). Respecto del análisis documental, se acudirá a documentos y comunicados oficiales publicados por la OCDE, el Ministerio de Hacienda, Cancillería y Presidencia de la Argentina (Valles, 1997).

Teniendo en cuenta el importante rol asignado al Congreso Nacional en el proceso de adhesión, ya que muchas de las reformas que hay que hacer para ingresar implican cambios legislativos, se identifican como relevantes los discursos y acontecimientos vinculados al proceso de adhesión a la OCDE que tuvieron lugar en ese espacio. Estos documentos son la principal fuente de información oficial, que es acompañada de un análisis del discurso a partir de las declaraciones oficiales de Presidencia, el Ministerio de Hacienda, Cancillería y los equipos técnicos intervinientes en el diseño de la política.

Dado que la información oficial disponible es acotada, los documentos y declaraciones públicas son complementados a través de entrevistas semi-estructuradas con informantes calificados que permiten conocer su perspectiva. La decisión de utilizar la metodología descripta se vincula con el objetivo de analizar las percepciones de los equipos técnicos a cargo de llevar adelante la iniciativa oficial. Estas entrevistas indagan en las experiencias de los entrevistados con relación a su tarea y buscan identificar qué valoraciones tienen respecto de la misión desempeñada a partir de reconocer que los discursos son una herramienta fundamental para identificar bases ideológicas en la política exterior (Wæver, 2001).

La tesis se estructura de la siguiente manera. Luego de este primer capítulo introductorio, en el segundo capítulo se analiza el funcionamiento de la OCDE, los antecedentes de los procesos de adhesión y se repasa la participación de Argentina en el organismo en el marco de la postulación.

En el tercer capítulo se plantea un análisis del proceso de adhesión de Argentina a partir de las tres dimensiones típicas de las relaciones internacionales: la dimensión sistémica, la estatal y la individual. En el cuarto se hace un balance del caso y finalmente en el quinto se exponen un conjunto de reflexiones finales y las posibles líneas de investigación.

II. LA OCDE Y LA PARTICIPACIÓN DE LA REPÚBLICA ARGENTINA

II.I. La OCDE: principales características y proceso de ampliación

Estructura de la OCDE

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) fue creada en 1961 como desprendimiento del Plan Marshall para la reconstrucción de Europa durante la segunda posguerra. Desde su creación en aquellos años la OCDE ha ido mutando tanto en su composición como en sus objetivos, en búsqueda de supervivencia y a tono con las transformaciones del panorama internacional. Logró adaptarse y al mismo tiempo mantener algunas de sus características originales que moldearon su identidad y la forma de ver el mundo.

Actualmente, la OCDE es reconocida internacionalmente como un foro de buenas prácticas para el diseño de políticas e intercambio de experiencias orientadas al objetivo del desarrollo económico, social y ambiental. La propia OCDE se define en su página web como “una organización internacional cuya misión es diseñar mejores políticas para una vida mejor” (OECD, 2021a). Es un foro que trabaja en conjunto con gobiernos, funcionarios y ciudadanos para promover una serie de políticas en pos de la igualdad, las oportunidades y el bienestar para todas las personas.

A diferencia de otros organismos internacionales surgidos en la posguerra como instituciones de Bretton Woods (FMI, Banco Mundial), la OCDE no brinda créditos ni recursos económicos, sino que únicamente se trata de un centro de ideas, donde se promueve el conocimiento, el intercambio de experiencias y el establecimiento de estándares internacionales (Carciofi, 2017). Entre sus servicios, “brinda asesoramiento en materia de políticas públicas y fija en el establecimiento de estándares y normas a nivel mundial en ámbitos que van desde la mejora del desempeño económico y la creación de empleo al fomento de una educación eficaz o la lucha contra la evasión fiscal internacional” (OECD, 2021a).

Actualmente agrupa a 37 países y cuenta con un país candidato (Costa Rica) que ha sido formalmente invitado a formar parte en 2020 (OECD, 2020). También tiene vínculo con otros países relevantes que no son miembros a los que denomina socios clave y cuenta con programas regionales a través de los cuales se vincula con países de cada continente (Eurasia, Latinoamérica, Medio Oriente y África del Norte, Sudeste Asiático, Sureste de Europa y África); ver tabla 1. El financiamiento de la OCDE surge a partir de las contribuciones en forma proporcional a su participación en la economía, aunque también recibe contribuciones voluntarias.

Institucionalmente, tiene su sede en París y está organizada por un Consejo donde se reúnen los líderes políticos de los países miembros, una Secretaría General compuesta por el *staff* técnico de

la OCDE y Comités y grupos de trabajo donde participan los técnicos de los países miembros (ver tabla 2).

La Secretaría General es un espacio de particular importancia en la OCDE, a diferencia de lo que sucede en otras organizaciones internacionales. Mientras que organizaciones como por ejemplo la OMC tienen configuraciones *member-driven*, es decir que están conducidas por las decisiones de los gobiernos miembros (WTO, 2021), en el caso de la OCDE la Secretaría General tiene muchas atribuciones y es la que fue guiando el comportamiento y proceso de ampliación de la OCDE (Ver sección II.II).

En el caso de los Comités y Grupos de trabajo, se trata de más de 300 grupos donde se aborda una gran variedad de temas de política pública a partir de la interacción de técnicos de los países miembros y actores de la sociedad civil en áreas tales como la educación, finanzas, comercio, medio ambiente y desarrollo, entre otros (OECD, 2021b).

En el plano legal, desde su creación la OCDE desarrolló una serie de instrumentos legales (más de 400) que constituyen su marco jurídico e incluyen diversos instrumentos, algunos vinculantes y otros no, que se agrupan en 5 categorías: Decisiones, Recomendaciones, Declaraciones, Acuerdos internacionales y Acuerdos de entendimiento y otros (ver tabla 3).

Por otro lado, de la OCDE se desprenden dos organizaciones socias independientes que son el *Business at OECD* (BIAC) y el *Trade Union Advisory Committee* (TUAC) que se encargan de la vinculación internacional de los actores de la sociedad civil de los países miembros. El BIAC agrupa los actores del sector privado. Se trata de una red comercial internacional que alcanza a más de 7 millones de empresas de todos los tamaños con el objetivo de defender los mercados abiertos y el crecimiento liderado por el sector privado (BIAC, 2021). Por su parte, el TUAC agrupa a 59 organizaciones sindicales que representan al sector trabajador. Su función es coordinar y representar las opiniones del movimiento sindical, que agrupa a 58 millones de afiliados (TUAC, 2021). Ambas organizaciones fueron designadas por la OCDE en 1962 para participar en las actividades de la organización y establecer vínculos con el Consejo de la OCDE (Woodward, 2004).

Tabla 1. Países miembros y socios de la OCDE

Miembros 37 países	Candidatos 1 país	Socios Claves 5 países
Alemania Australia Austria Bélgica Canadá Chile Colombia Corea Dinamarca Eslovenia España Estados Unidos	Estonia Finlandia Francia Grecia Hungría Irlanda Islandia Israel Italia Japón Letonia Lituania	Luxemburgo México Noruega Nueva Zelanda Países Bajos Polonia Portugal Reino Unido República Checa República Eslovaca Suecia Suiza Turquía
	Costa Rica	Brasil China (Rep. Popular) India Indonesia Sudáfrica

Fuente: Elaboración propia sobre la base de OECD (2021d)

Tabla 2. Estructura organizativa de la OCDE

	Consejo de la OCDE	La Secretaría de la OCDE	Comités y grupos de trabajo
Rol	Supervisión y dirección estratégica	Datos empíricos y análisis	Debates y exámenes
Qué es	Órgano decisorio general de la organización.	Staff técnico de la OCDE. El Secretario General es asistido por cuatro Secretarios Generales adjuntos. Preside la Secretaría y el Consejo, sirviendo como enlace crucial entre las delegaciones nacionales y la Secretaría.	Espacio de intercambio entre técnicos de países miembros de la OCDE. La OCDE trabaja con más de 300 comités, grupos de expertos y grupos de trabajo que abarcan prácticamente todos los ámbitos de la política pública. Se dedican a proponer soluciones, analizar datos y evaluar los progresos realizados en materia de políticas públicas. Colaboran con expertos nacionales y se enfocan en los mismos ámbitos temáticos que los ministerios gubernamentales: educación, finanzas, comercio, medio ambiente y desarrollo. Algunos debates evolucionan en negociaciones, gracias a las que los países de la OCDE definen normas comunes que se siguen a escala mundial.
Reuniones	Se reúne periódicamente para examinar los trabajos de la Organización, expresar sus inquietudes y adoptar decisiones consensuadas. Una vez al año se celebra la Reunión del Consejo a nivel Ministerial. Este evento reúne a jefes de gobierno y ministros de Economía, Comercio y Asuntos Exteriores de los países miembros.	Además de su sede en París, la OCDE tiene centros en Berlín, México, Tokio y Washington D.C. Estos centros forman parte del departamento de comunicaciones y asuntos públicos de la OCDE.	Se realizan reuniones periódicas de cada Comité y grupos de trabajo.
Quiénes participan	Formado por los embajadores de los países miembros y la Comisión Europea. Está presidido por el Secretario General.	Está compuesta por los distintos departamentos que se encargan de realizar las labores de investigación y análisis. Incluye alrededor de 3300 empleados que son economistas, juristas, estadísticos, científicos, sociólogos, expertos en comunicación, entre otros.	Los participantes en los comités proceden de países miembros y socios. Reúnen a representantes de los países miembros y socios. Cada año, unas 40 000 personas participan en estas reuniones representando a organismos públicos, el mundo académico, el sector privado y la sociedad civil, entre otros.
Qué se discute	Realiza un seguimiento del trabajo de la organización. Establece prioridades. Debate sobre el contexto económico y comercial mundial y se abordan asuntos como el financiamiento de la organización o el proceso de adhesión.	Los departamentos de la OCDE recopilan datos, realizan análisis y formulan recomendaciones para orientar los debates en los comités	Intercambio de experiencias y evaluación de políticas.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de OECD (2021b)

Tabla 3. Instrumentos Legales de la OCDE

Instrumento	Qué es	Vinculante
Acuerdos internacionales	Instrumentos legales de la OCDE negociados y concluidos en el marco de la Organización. Son legalmente vinculantes para las Partes.	Sí
Acuerdos de entendimiento y otros	A lo largo del tiempo, en el marco de la OCDE se han desarrollado varios instrumentos jurídicos sustantivos ad hoc, como el Acuerdo sobre Créditos a la Exportación con Apoyo Oficial, el Acuerdo Internacional sobre los Principios del Transporte Marítimo y las Recomendaciones del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD)	Si
Decisiones	Instrumentos legales de la OCDE que son legalmente vinculantes para todos los Miembros, excepto aquellos que se abstienen en el momento de su adopción. Si bien no sean tratados internacionales, conllevan el mismo tipo de obligaciones legales. Los Adherentes están obligados a implementar las Decisiones y deben tomar las medidas necesarias para tal implementación.	Sí
Recomendaciones	Instrumentos legales de la OCDE que no son legalmente vinculantes pero que la práctica les otorga una gran fuerza moral como representación de la voluntad política de los Adherentes. Se espera que los Adherentes hagan todo lo posible para implementar completamente una Recomendación. Por lo tanto, los Miembros que no tienen la intención de hacerlo normalmente se abstienen cuando se adopta una recomendación, aunque esto no sea un requisito legal.	No
Declaraciones	Instrumentos legales de la OCDE que se preparan dentro de la Organización, generalmente dentro de un órgano subsidiario, y no son legalmente vinculantes. Suelen fijar principios generales o metas a largo plazo, tienen un carácter solemne y suelen adoptarse en las reuniones ministeriales del Consejo o de los comités de la Organización.	No

Fuente: Elaboración propia sobre la base de OECD (2021c)

Evolución y proceso de adhesión

El antecedente de la OCDE fue la creación en 1948 de la Organización para la Cooperación Económica Europea (OCEE), para administrar la ayuda del Plan Marshall proporcionada por Estados Unidos y Canadá para la reconstrucción de Europa tras la Segunda Guerra Mundial (Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación de España, 2021). En sus comienzos se trató de un foro orientado exclusivamente al continente europeo, con el objetivo de contribuir a su reconstrucción, desarrollar la actividad económica y fortalecer las relaciones económicas tanto entre los países del continente como con los del resto del mundo. Entre sus principales funciones, la OCEE elaboraba estudios técnicos y recomendaciones para la recuperación de las economías. Fue en esta etapa cuando se dio lugar a la creación de un sistema de estadísticas y de bases de datos unificadas. Se trató de instrumento necesario para evaluar el alcance de la ayuda y los impactos entre los países que con el tiempo fue adquiriendo cada vez más importancia no solo como instrumento para la evaluación de las políticas y la elaboración de recomendaciones sino también en el marco de la propia supervivencia de la institución y su cuerpo técnico (Flores, 1994; Vargas Alzate, 2018; Clifton y Díaz-Fuentes, 2011). Esto llevó a que la OCDE sea reconocida como una fuente de información estadística y proyecciones económicas, con numerosas publicaciones de libros, informes y datos (Woodward, 2004).

Sobre las bases de la recuperación alcanzada, la existencia de objetivos comunes y el reconocimiento de la elevada interdependencia de las economías, en 1960 Estados Unidos y Canadá firmaron junto con los miembros de la OCEE, la Convención que dio nacimiento a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) el 30 de septiembre de 1961, que fue la fecha de entrada en vigor. El objetivo planteado para la organización era promover políticas para la mejor calidad de vida (Vargas Alzate, 2018; OECD, 2021e). Sin embargo, debido al contexto internacional de la época, atravesado por la Guerra Fría y el orden bipolar, fue un organismo originalmente ideado para consolidar el sistema económico de mercado y también como estrategia para amalgamar a los países del atlántico, en sintonía con los esfuerzos en materia de seguridad y defensa continental (Carciofi, 2017). Así fue que todos los países de la OTAN se unieron a la OCDE con el espíritu de consolidar la Alianza Occidental (Mahon y McBride, 2009; Davis, 2016; Clifton y Díaz-Fuentes, 2011). Estos objetivos le dieron una fuerte impronta occidental y fueron acompañados también de la misión de promover una visión económica liberal e incidir en la gobernanza global.

Posteriormente, la OCDE fue progresivamente incorporando socios de otras regiones que compartían esta misma visión del mundo, pero de manera muy acotada. Primero fueron principalmente países de altos ingresos no europeos como Japón, Finlandia, Australia y Nueva Zelanda (Mahon y McBride, 2009).

Más adelante, y con otro contexto internacional caracterizado primero por la caída del URSS y luego por la creciente participación de países emergentes en la esfera internacional, la OCDE extendió su interés por incorporar países de menor desarrollo relativo, como los pertenecientes a la ex URSS y países de América Latina (Mahon y McBride, 2009; Carciofi, 2017; Vargas Alzate, 2018; Clifton y Díaz-Fuentes, 2011). Estos cambios en la composición de la OCDE, tanto en el aumento de la cantidad de miembros como en la mayor diversidad de su composición por origen

geográfico, fueron respondiendo a la búsqueda de supervivencia luego del fin de la Guerra Fría y a cambios en la economía mundial dada la mayor participación de China y otros países emergentes. Los cambios ocurrieron por etapas. Una primera que tuvo lugar en los años inmediatamente posteriores al fin de la Guerra Fría y una segunda, que se inició a fines de la década de 1990 con la redistribución de poder que tuvo lugar a nivel internacional (Clifton y Díaz-Fuentes, 2011).

En la primera etapa, la caída de la URSS tuvo un doble impacto. Si bien le dio legitimidad a las recomendaciones de la OCDE por el triunfo del sistema capitalista, al mismo tiempo abrió el cuestionamiento sobre la razón de ser de la institución. Esto llevó a que se repiense la organización y composición de la OCDE, dando lugar a un proceso de ampliación, pero que igualmente fue restrictivo y limitado en lo que se refiere a países no europeos. En esta etapa se incorporaron varios países de Europa del Este y únicamente México y Corea del Sur, como miembros no europeos. Además de esta ampliación restringida, el cambio más importante de esta etapa fue que la OCDE avanzó en la elaboración de informes sobre países no miembros de la institución que, hasta el momento, eran una tarea de menor relevancia.

A fines de la década de 1990, la OCDE dio inicios a una segunda etapa de ampliación, que estuvo impulsada por los cambios geopolíticos a nivel internacional. La propia supervivencia de la OCDE dependía de su capacidad por adecuarse al nuevo contexto mundial de creciente participación de los países en desarrollo y pérdida de participación de los países de la OCDE en el PIB mundial. Esto dio comienzo a un debate sobre cómo reforzar la legitimidad de la OCDE a partir de una mayor diversidad de sus miembros, pero sin perder el espíritu original de la institución. Fue recién hacia mediados de la década de los 2000 cuando hubo total consenso sobre la necesidad de ampliar en forma más extensa los miembros de la OCDE.

Para este objetivo, en 2006 fue designado Ángel Gurría, ex canciller de México, a cargo de la Secretaría General. Se trató del primer Secretario General proveniente de un país en desarrollo y fue quien dio inicios a una etapa de mayor acercamiento con países de otras regiones. En 2007 se puso en marcha el programa de compromiso ampliado con los países de los BRICS, que consistió en invitarlos a participar de reuniones, comisiones y grupos de trabajo (Clifton y Díaz-Fuentes, 2011). También en esta etapa se abrieron las negociaciones para la adhesión de Chile, Eslovenia, Estonia, Israel y Rusia, que fueron invitados en 2007 y más adelante las de Letonia, Lituania, Colombia y Costa Rica (que ingresaron entre 2016 y 2020; excepto Costa Rica cuyo proceso está en curso).

Tabla 4. Cronología de adhesión a la OCDE

Año de adhesión	Países
1961	Alemania, Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, España, Estados Unidos, Francia, Grecia, Irlanda, Islandia, Luxemburgo, Noruega, Países Bajos, Portugal, Reino Unido, Suecia, Suiza, Turquía
1962	Italia
1964	Japón
1969	Finlandia
1971	Australia
1973	Nueva Zelanda
1994	México
1995	República Checa
1996	Corea, Hungría, Polonia
2000	República Eslovaca
2010	Chile, Eslovenia, Estonia, Israel
2016	Letonia
2018	Lituania
2020	Colombia

Fuente: Elaboración propia con datos de OCDE (2021d).

Esta apertura estuvo atravesada por varios debates sobre cómo y a qué países incorporar. Si bien desde una lógica funcional, la mayor cantidad de miembros favorecería la misión del organismo, que es coordinar políticas económicas para el crecimiento, una excesiva ampliación de la membresía aumentaría la heterogeneidad de las preferencias políticas con el riesgo de bloquear ciertas decisiones. Así, la OCDE se enfrentó a la disyuntiva de balancear la mayor legitimidad que otorgaría la mayor cantidad de miembros con la necesidad de mantener el sentido de comunidad y el control sobre las normas compartidas (Woodward, 2004, Davis, 2016).

Durante mucho tiempo no existieron formalmente requisitos objetivos para la adhesión. En cambio, solo había una pauta para la adhesión en el artículo 16 de la Convención que establecía que el Consejo podría decidir invitar a cualquier Gobierno dispuesto a asumir las obligaciones para adherirse. En la práctica, lo que se observó durante mucho tiempo –hasta 2017 cuando se estableció un marco para la consideración de potenciales miembros potenciales– es que se fueron estableciendo una serie de requisitos informales para el ingreso. Los requisitos para la membresía cumplieron así la doble función de excluir a estados que tenían otras preferencias económicas y políticas al tiempo que brindó beneficios de *status* a los países miembros. Los países se incorporaron a la OCDE sobre la base de un proceso de auto selección que reforzó el carácter elitista y exclusivo de la organización (Davis, 2016).

Los requisitos podían resumirse principalmente en cuatro: (i) tratarse de un actor significativo en la economía mundial, (ii) poseer una mentalidad compartida, (iii) que haya un beneficio mutuo para los miembros y (iv) tener en cuenta consideraciones globales manteniendo cierto balance entre actores europeos y países de otras regiones. Factores adicionales bien ponderados en el ingreso fueron también el buen desempeño económico, el buen gobierno, la importancia otorgada

a los derechos humanos, la participación en otros organismos internacionales, la prestación de asistencia para el desarrollo y el cumplimiento del acervo de la OCDE (Carroll y Kellow, 2011). Como resultado de estos criterios informales, los países miembros de la OCDE mantuvieron estas características: países de ingresos altos, con regímenes democráticos y alineamiento geopolítico.

En el caso de la mentalidad compartida, la OCDE apuntó a incorporar países que tenían valores democráticos, políticas económicas liberales y alineamiento político con Estados Unidos. (Davis, 2016). El rol de las ideas y la mentalidad compartida es un elemento constitucional de la OCDE en tanto que, a diferencia de otros organismos internacionales de posguerra como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, la OCDE no tiene un marco normativo sobre el cual los países se deben comportar, sino que es un espacio de creación y debate de ideas sobre diversos temas, cumpliendo un papel importante sobre la gobernanza global (Mahon y McBride, 2009). Como consecuencia de esto, ingresar al organismo implicaba un compromiso geopolítico. Mediante un estudio econométrico que analiza las características de los países que ingresan a la OCDE, Davis (2016) identificó que ser aliado de Estados Unidos o tener un patrón de votación en la ONU similar al de EEUU era un factor que incidía positivamente en la incorporación a la OCDE.

Recién en 2017, la OCDE publicó un marco de referencia para la incorporación de potenciales miembros. Dicho marco fue diseñado a partir de un pedido del Consejo Ministerial de 2016, en el cual los ministros hicieron un llamado a la reflexión sobre el tamaño y la membresía de la Organización con el objetivo de contar con un enfoque estratégico, diverso y geográficamente representativo. Para tal objetivo se creó el Grupo de Trabajo sobre el Tamaño y la Membresía Futura de la Organización (WGM por sus siglas en inglés¹) que elaboró el documento con el marco de referencia, que fue adoptado por el Consejo de la OCDE el 2 de junio de 2017 y presentado en la Reunión de Consejo Ministerial de 2017.

El documento estableció criterios objetivos para el examen por parte del Consejo de los posibles miembros, así como un procedimiento para la toma de decisiones del Consejo a este respecto. Las características que deben tener los posibles miembros están listadas en el **Anexo I** del marco de referencia y comprenden los siguientes temas y subtemas (OECD, 2017a):

- **(i) Punto de Partida.** Para cada una de las siguientes variables a analizar hay asimismo un listado específico de evidencias que se piden, que en general remiten a avances en la implementación o el compromiso con distintos instrumentos de la OCDE.

(i.i.) Economía y gobernanza:

- Economía de libre mercado basada en reglas de mercado
- Transparencia fiscal y cooperación internacional
- Sistema financiero transparente y estable
- Acceso a la información

(i.ii.) Habilidad, capacidad y compromiso

- Capacidad para sostener la adhesión proceso y membresía obligaciones

¹ Working Group of Membership

- Participación activa en comités relevantes de la OCDE
- Comparabilidad de datos y análisis basado en evidencia.

(i.iii). Alcance e impacto

- Papel regional o global en la economía mundial
- **(ii) Compromiso del país con los valores de la OCDE y las obligaciones de los miembros**
 - Compromiso con valores de la democracia, el estado de derecho, derechos humanos, y la adhesión a principios de economía de mercado abiertos y transparentes.
 - Ser un actor importante, que exista beneficio mutuo del ingreso y con consideraciones globales
 - Compromiso político con las Obligaciones de la Membresía
 - El compromiso de utilizar el proceso de adhesión para impulsar la reforma interna general
- **(iii) Características claves del marco institucional**
 - Tipo de gobierno
 - Divisiones administrativas
 - Sistema legal
 - Poder ejecutiva
 - Poder Legislativo
 - Poder Judicial
 - Banco Central
 - Autoridad de competencia
- **(iv) Principales indicadores económicos**
- **(v) Relacionamiento con la OCDE**
 - Participación en órganos de la OCDE
 - Adhesión a instrumentos de la OCDE
 - Participación en herramientas de relaciones globales (programa de país, programa regional, etc.)

Al mismo tiempo, el marco de referencia estableció una serie de pasos a seguir para dar lugar al proceso de incorporación de nuevos miembros:

- **(i)** El inicio de un proceso de adhesión puede ser tanto por iniciativa del Consejo o a partir de la recepción de una solicitud escrita de un posible miembro.
- **(ii)** El Secretario General debe proporcionar información completa sobre el posible miembro, utilizando el marco de referencia que cubra los elementos enumerados en el Anexo I del Marco
- **(iii)** A partir de dicha información, el Consejo es quien decide si abre o no el debate para avanzar en la adhesión o bien, si avanza con el posible miembro por otras vías de vinculación a partir de las diversas herramientas de relacionamiento que la OCDE tiene disponibles con países son miembros.

- (iv) Luego de la decisión tomada, el Secretario General es el encargado de comunicar la decisión del Consejo al posible miembro.
- (v) Si la decisión sobre avanzar en la adhesión del posible miembro fue afirmativa, el Secretario General es el encargado de diseñar la hoja de ruta para la adhesión.

La hoja de ruta es el documento que establece los términos, condiciones y el procedimiento para la adhesión. En ese documento, se enumeran las revisiones que cada Comité tiene que hacer en torno a cada una de las áreas de políticas para evaluar en qué medida la posición del país se encuentra alineada con los instrumentos relevantes de la OCDE. También se establecen las evaluaciones sobre las políticas y prácticas del país con relación a las mejores políticas y prácticas establecidas por la OCDE en cada una de las áreas de interés. Luego de cada una de estas revisiones, el Comité en cuestión emite un veredicto formal al Consejo con el resultado de la evaluación. Es importante destacar que las hojas de ruta son específicas para cada país que decide encarar el proceso, las evaluaciones son encaradas en forma independiente entre los distintos países candidatos y que los tiempos dependen de la velocidad con que cada país que se postula realice sus evaluaciones.

En base a todos los dictámenes recibidos y la información relevante, el Consejo es quien toma la decisión final sobre la adhesión. La aceptación de nuevos miembros debe ser unanimidad. Luego de esa decisión unánime, se firma un Acuerdo de Adhesión donde el país candidato se compromete a adoptar las medidas necesarias y también se deposita un instrumento de adhesión al Convenio de la OCDE ante el depositario, que es el gobierno francés. En la fecha del depósito, el país se convierte formalmente en Miembro de la OCDE.

La formalización de estos pasos y requisitos si bien es un paso importante hacia la mayor transparencia de las adhesiones en tanto establece criterios comunes, al mismo tiempo deja lugar a ciertas decisiones arbitrarias o sesgadas sobre cómo y con qué criterios incluir a los países miembros, reforzando las características que se describieron previamente de institución más bien cerrada y alineada con los valores occidentales.

Por otra parte, la literatura identificó que se establecieron tres exigencias al momento de seleccionar a los solicitantes. Los países que ingresaban debían comprometerse con un sistema de **cuotas**, con brindar **transparencia** en la información y adecuarse a una serie de **reforma de políticas**. Mientras que el requisito de la cuota suele ser bastante accesible, ya que tiene en cuenta el nivel de ingresos del país y aquellos de mayor capacidad son los que más aportan, los otros dos requisitos suelen ser los más exigentes. El de la transparencia implica proporcionar al OCDE numerosa cantidad de información y exponerse a la evaluación pública y a estudios de impacto del organismo.

Esto incluía también el mecanismo de *peer review* -revisión de pares- donde se realiza un proceso de revisión de políticas públicas cruzadas para evaluar en qué medida los países cumplen con los estándares de la OCDE. El sistema de evaluación y revisión de pares combina elementos tanto de consenso como de coerción. Aunque se trata de mecanismos voluntarios, el modo de actuación de la OCDE termina sometiendo a los países a un monitoreo continuo de sus políticas y a la crítica que deriva en auditorías, comparaciones y clasificaciones. Si bien el elemento de consenso se

puede reconocer en las discusiones de expertos sobre cuál es la mejor manera de diseñar políticas, luego esos consensos terminan estableciendo parámetros y puntos de referencia para las evaluaciones. Al mismo tiempo, la definición de indicadores y el desarrollo de metodologías comunes para la comparación y clasificación de países incrementa la visibilidad del desempeño relativo de cada país ejerciendo presión para que los "rezagados" mejoren su desempeño. (Jacobsson 2006; Mahon y McBride, 2009).

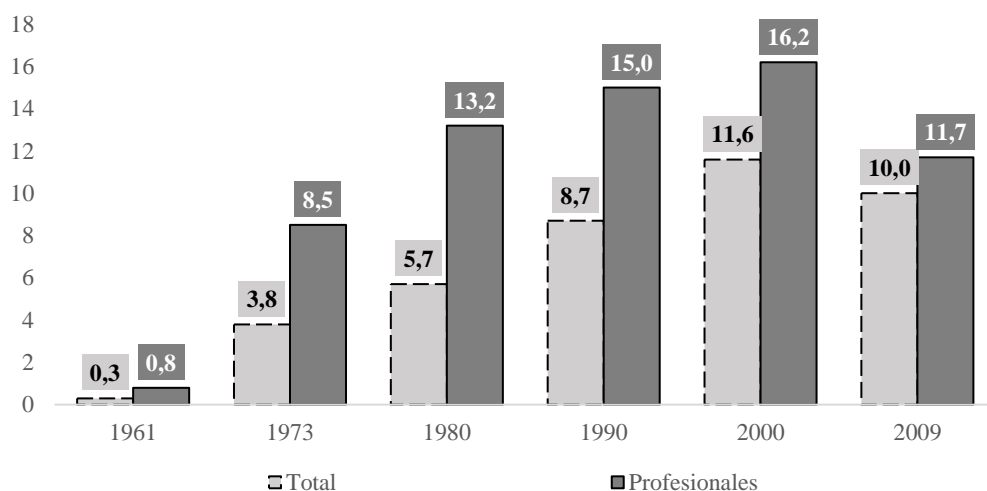
Finalmente, el requisito de las reformas de políticas era el más riguroso ya que directamente exigía reformas concretas para que los países incorporen diversos instrumentos entre los cuales se destacan los códigos de liberalización de la OCDE. El mayor esfuerzo para cumplir con los requisitos es exigido durante el proceso de admisión, que es la instancia en la cual los países que van a ingresar hacen los esfuerzos para encuadrar dentro de los estándares de la OCDE. Una vez adentro, la OCDE no tiene poder para aplicar sanciones y, en cambio, los estados se comportan en línea con las pautas establecidas para mantener la reputación y actúan bajo un sistema de persuasión para aplicar las políticas (Davis, 2016).

La importancia dada a estos dos códigos, que establecen principalmente la libre circulación de capital, inversión y servicios, como condición para el crecimiento económico, el empleo y el desarrollo (OECD, 2003) está estrechamente vinculada con la visión económica liberal del organismo, dada por su amplio *staff* de técnicos de economistas liberales de Estados Unidos (Davis, 2016). Esta prevalencia de estadounidenses en el *staff* se debe a que no se estableció un sistema de cuotas por nacionalidad, sino que el mismo estuvo principalmente compuesto por personal de Francia, Estados Unidos y Reino Unido, que fueron los países de mayor peso en la fundación. Como resultado, predominan en primer lugar los franceses en el *staff* mientras que los estadounidenses ocupan el segundo puesto. Incluso, los estadounidenses fueron ganando participación entre las funciones jerárquicas profesionales más altas (Clifton y Díaz-Fuentes, 2011; Dostal, 2004). Además, si bien el puesto del Secretario General, que es el máximo titular del organismo va cambiando entre países, durante mucho tiempo el Secretario General Adjunto fue estadounidense, factor que contribuyó a moldear este sesgo en las recomendaciones de políticas (Mahon y McBride, 2009).

Asimismo, aunque la OCDE surgió como un organismo de posguerra con una impronta keynesiana, a mitad de la década de 1970 la institución transitó un cambio de paradigma hacia uno monetarista/liberal. El punto de inflexión fue el Reporte McCracken de 1977, mediante el cual el neoliberalismo se posicionó como la orientación explícita de la OCDE, que pasó a tener una agenda liberal, al menos hasta fines de la década de 1990. Hoy en día, aunque hay matices al interior de la OCDE y no se trata de una visión unidimensional, en las áreas económicas, persisten las inclinaciones liberales y son las que prevalecen en los exámenes de políticas nacionales (Galvis Castro, 2021).

Gráfico 1. Composición del personal de la OCDE

Participación del personal de nacionalidad estadounidense, como porcentaje del total y del total de puestos profesionales (categoría A)



Fuente: elaboración propia sobre la base de Clifton y Díaz-Fuentes (2011: 125)

El sesgo económico, sigue vigente en los Códigos de Liberalización, que son dos instrumentos legales que rigen sobre los miembros de la OCDE con el objetivo de favorecer el proceso de liberalización económica: (i) el Código de la OCDE de Movimientos de Capital y (ii) el Código de la OCDE de Liberalización de las Operaciones Invisibles. A tono con el marco teórico del Reporte McCracken, fueron diseñados bajo la premisa de que la libre circulación de capital, inversión y servicios es una condición necesaria para el crecimiento y el desarrollo de los países (Gayon, 2012).

Ambos códigos son similares, con la diferencia que el primero abarca las regulaciones para la inversión directa y el segundo se refiere a los servicios (abarca a los servicios financieros, bancarios, seguros, transporte, servicios profesionales y turismo). El objetivo central de los mismos es que los miembros de la OCDE se comprometan a eliminar las restricciones vigentes en ambas dimensiones. Si bien cada país puede establecer ciertas reservas específicas de operaciones no alcanzadas, las mismas no pueden ser ampliadas con el tiempo, sino que deben ser bien puntuales y solo se pueden modificar rumbo a una mayor flexibilización, que es propiciada por el proceso de examinación que reciben los países para evaluar la pertinencia o no de dichas reservas. Si bien no se prevé la posibilidad de coerción para avanzar en dicha desregulación, la misma termina ocurriendo por la propia dinámica de funcionamiento de la OCDE. La aplicación de estos códigos está a cargo del Comité de Movimientos de Capital y Transacciones Invisibles (CMIT), donde se reúnen los países para debatir la aplicación y el desarrollo de los Códigos. Este Comité es quien desarrolla las revisiones periódicas y las propuestas de recomendaciones. Además, los países miembros tienen el deber de informar al Comité cuando toman medidas que puedan estar relacionadas con los códigos (OECD, 2003).

Para los países que ingresan a la OCDE, la adopción de estos códigos no siempre contó con el tiempo y las herramientas necesarias para adecuarse al nuevo contexto y evitar shocks negativos derivados de la integración brusca a los mercados de capitales. Los casos de México y Corea del Sur son ejemplos de esto; ambos sufrieron profundas crisis financieras luego de las adhesiones. En el caso de México con la crisis del tequila y en el caso de Corea del Sur con la crisis de los tigres asiáticos. La causalidad entre estos eventos no es clara ni directa. Sin embargo, es posible afirmar que las reformas que se hicieron en el marco del ingreso a la OCDE, al menos no fueron efectivas para prevenir dichos *shocks*, si no que agravaron el panorama incluso.

En el caso de Corea del Sur, otras exigencias fueron flexibilizar los límites para el ingreso de inversión extranjera, reducir las restricciones para que operen bancos extranjeros, levantar los controles de capital sobre las empresas coreanas internacionales y establecer la convertibilidad total de la moneda, relajar las reglamentaciones sobre fusiones y adquisiciones, liberalización comercial y revisiones de la legislación laboral.

En otros casos, como por ejemplo el de Japón, los países debieron hacer importantes concesiones para liberalizar sectores estratégicos. Japón se sometió a una serie de reformas políticas importantes como la eliminación de herramientas de apoyo a la industria naviera y concesiones para liberalización del transporte marítimo (Nishijima, 2009).

Hay varios enfoques críticos respecto de la calidad de las recomendaciones de la OCDE. Hacia fines de la década de 1970, Keohane (1978) cuestionaba hasta qué punto las recomendaciones del organismo se basaban en evidencia o si eran más bien consecuencia de una postura ideológica. Las recomendaciones se elaboraban a partir del preconceito de que el personal de la OCDE contaba con un conocimiento superior por pertenecer a países de mayor éxito económico y que había, por lo tanto, una única vía para el desarrollo, que era la derivada de la liberalización y adopción de recomendaciones de la OCDE. Este enfoque cambió a partir de la década de los 2000, cuando se reconoció la importancia de considerar las diferencias económicas y sociales de cada país, luego de cierta autocritica de parte de funcionarios de la OCDE que reconocieron falta de experiencia para asesorar a economías en desarrollo (Clifton y Díaz-Fuentes, 2011).

Por otro lado, hay literatura que sostiene que las recomendaciones no tienen bases sólidas y llevaron a errores. Estos trabajos resaltan la falta de evidencia de las recomendaciones y en la utilización de la autoridad para reforzar tendencias que ya se observaban, pero como buenas prácticas (Porter y Webb, 2008, Siems y Alvarez Macotela, 2017, Galvis Castro, 2021).

A partir de este balance entre ventajas y exigencias para el ingreso, la OCDE logró ampliarse e incorporar socios y al mismo tiempo que supo mantener ciertas características que le dan identidad hasta el día de hoy. Con todo este recorrido histórico señalado, la OCDE se ha ido adaptando al nuevo contexto internacional y constituye hoy en día uno de los principales actores de la gobernanza global, donde uno de sus principales méritos es su capacidad para articular redes de actores e intereses (Marcussen, 2004; Galvis Castro, 2021). Hoy en día se revaloriza que es un espacio de intercambio de ideas en una gobernanza global más compleja. Es un espacio de mediación, que actualmente busca ser el brazo técnico del G20 y tener un papel cada vez más influyente en la preparación de sus cumbres (Clifton y Díaz-Fuentes, 2011). La confluencia entre

la OCDE y el G20 es interesante además a partir del rol que estas organizaciones tienen a la hora de abordar los temas de agenda no convencionales que escapan del alcance de las organizaciones tradicionales. Se trata de temas novedosos que cada vez adquieren más importancia como el cambio climático, el terrorismo, la agenda de género y las transformaciones digitales y tecnológicas, entre otros (Merke y Zaccato, 2018) y sobre los cuales la OCDE ha sido pionera en su abordaje. La OCDE tuvo mucha participación en la instalación de diversos temas de la agenda internacional como los derechos de propiedad intelectual, la ingeniería genética, los problemas de las pensiones y el envejecimiento de las sociedades, la seguridad alimentaria, la biotecnología, la seguridad informática y el terrorismo, entre otros (Woodward, 2004).

II.II. Antecedentes de procesos de adhesión y revisión de literatura sobre el caso argentino

Antecedentes sobre procesos de adhesión

A partir de las particularidades de la OCDE como organización, el objetivo de esta sección es analizar los antecedentes sobre los procesos de adhesión a la OCDE. Asimismo, se realiza un repaso sobre la literatura que aborda la postulación de Argentina.

De acuerdo a la literatura revisada sobre las experiencias de países que ingresaron previamente a la OCDE, el ingreso persigue variados intereses. Para varios autores, la búsqueda de **reconocimiento y status** es la principal motivación para acceder. Esto es especialmente notorio teniendo en cuenta que muchas de las recomendaciones de la OCDE tienen el carácter de bien público global y están disponibles para todos los estados. La OCDE publica informes periódicos, difunde activamente sus actividades e incluso hay casos de estudios económicos y revisiones de pares aplicados a países que no son miembros, como China y Brasil (Davis, 2016; Woodward, 2004). En este sentido, hay países que se ven motivados a ingresar, no para acceder a la información, sino por una búsqueda de *status* y de acceder a una determinada posición en la sociedad internacional e identificarse como parte de las democracias liberales ricas de Occidente. Mientras que a veces es para consolidar posiciones, en otras es para desprenderse de percepciones pasadas, como por ejemplo en el caso de países que pertenecieron a la URSS, o en el caso de países con imagen negativa como Japón luego de la Segunda Guerra Mundial que buscaba abandonar su lugar como nación derrotada y pasar a participar plenamente en la comunidad internacional (Davis, 2016) o incluso el caso de Colombia quien apuntaba a modificar su imagen de “país perturbador” (Tassara, 2015).

Como contracara de lo anterior, ingresar a la OCDE suele ser entendido, no solo como un alineamiento político con Estados Unidos sino también con la noción de **pertenencia al mundo desarrollado**. Para ciertos países más identificados con los compromisos de los países en desarrollo, ingresar implica abandonar la defensa de estos intereses. Durante mucho tiempo esta fue la postura de países de los BRICS, principalmente India y Brasil que permanecen fuera de la OCDE². Pese a tener un buen vínculo con la OCDE, estos países habían decidido permanecer al

² Si bien luego Brasil modificó su postura y actualmente se encuentra postulado para el ingreso.

margen y limitarse a ser “socios clave” junto con China, Indonesia y Sudáfrica³. En esta misma línea, países como Corea del Sur y México abandonaron el bloque del G-77 al momento de ingresar⁴ (Clifton y Díaz-Fuentes, 2011).

Otras motivaciones se han vinculado con la voluntad de fortalecer la **democracia** y con la búsqueda de **rédito político interno**, como por ejemplo en el caso de Corea donde el ingreso a la OCDE se planteó en el marco de alcanzar el objetivo de reelección presidencial (Davis, 2016).

También hay casos de países que ingresan como excusa para **encarar reformas económicas** y mejorar la relación con los miembros ya existentes (Davis, 2016; Clifton y Díaz-Fuentes, 2011). En el caso de México, su adhesión ocurrió en el marco de la implementación de reformas económicas liberales y la firma del NAFTA. Debido a la incertidumbre sobre si Estados Unidos iba a ratificar el NAFTA, ingresar a la OCDE era una vía alternativa para avanzar en una agenda de reformas. Al mismo tiempo, pertenecer a la OCDE a veces es una estrategia para avalar ciertas políticas internas que carecen de una legitimidad amplia. A partir de que la OCDE publica documentos para la evaluación de políticas públicas (Criterios, Códigos, Estándares, Guías, Mejores Prácticas, Normas, Principios), muchos líderes políticos justifican ciertas políticas que tienen poca aceptación social como opciones inevitables dado que es lo que recomienda la OCDE (Davis, 2016).

En otros casos, los países genuinamente acceden a la OCDE apuntando a aprovechar la **experiencia de aprendizaje** como un beneficio clave de participar en la OCDE, si bien esto está disponible para todos los países en forma abierta (Clifton y Díaz-Fuentes, 2011)

También se han identificado ingresos motivados por la búsqueda de **ventajas económicas**. Desde una óptica económica, el ingreso a la OCDE ha sido identificado como una vía para reducir la tasa de interés de financiamiento internacional y el riesgo país. Esto suele ocurrir a través de alcanzar una mayor confianza entre los inversores. La literatura ha demostrado que la membresía al organismo puede afectar las calificaciones de riesgo país y los rendimientos de los bonos (Dreher y Voigt, 2011). También la membresía permitiría incrementar el flujo de comercio internacional (Rose, 2005).

En relación a antecedentes sobre experiencias puntuales de América del Sur, existe literatura sobre el acceso de otros países como Chile y Colombia, que son los dos países que habían ingresado al organismo, previo a la postulación de Argentina (Saéz, 2010; Tassara, 2015). En el caso de Chile, el país fue invitado en 2007 a iniciar su proceso de adhesión, que se concretó en 2010 luego de una serie de reformas. Más allá de algunos beneficios como acceder al sistema de estadísticas, no se encontraron beneficios económicos concretos de haber ingresado. En tanto, en el caso de Colombia, cuya adhesión comenzó en 2013 y finalizó en 2020, la principal motivación del ingreso estuvo dada por la voluntad de cambiar su posicionamiento internacional a partir de

³ En el caso de Rusia, había iniciado en 2013 un proceso de ingreso que se encuentra suspendido desde marzo de 2014 por el conflicto en Crimea.

⁴ Este abandono no fue tanto una exigencia explícita, ya que años más tarde Chile ingresó a la OCDE y mantuvo su participación en el G-77 sino como una cuestión voluntaria para evitar conflictos de intereses.

entender a la OCDE como una “gran vitrina” que permitiría consolidar el protagonismo en otros foros internacionales.

En ambos casos, Chile y Colombia ingresaron a la OCDE luego de negociaciones de Tratados de Libre Comercio (TLC) con los principales países miembros de la organización. En el caso de Chile, antes de ingresar formalmente a la OCDE el país ya contaba a comienzos de los 2000 con TLC con la Unión Europea y con Estados Unidos. En el de Colombia, negoció en la segunda mitad de la década de los 2000 acuerdos con Estados Unidos y hacia el año 2012 con la Unión Europea en el marco del acuerdo de los países a la Alianza del Pacífico con dicho bloque. Contar con estos casos es importante en la medida que el ingreso a la OCDE puede ser entendido como una carta de negociación en el marco de dichos acuerdos comerciales.

Revisión de antecedentes sobre postulación de Argentina

A nivel local, los antecedentes sobre el análisis del proceso de adhesión argentino a la OCDE son acotados. Más allá de las posturas que resaltan la centralidad de ingresar a la OCDE para obtener ventajas económicas, el pedido de incorporación de la Argentina a dicho organismo ha sido poco estudiado por la literatura académica.

Las autoridades argentinas a cargo de la postulación del país a la OCDE han planteado a dicha tarea como un eje central para el desarrollo argentino. En la presentación del *Plan de Acción Argentina y OCDE 2016-2017* ante el Consejo de Embajadores OCDE, el entonces Ministro de Hacienda Nicolás Dujovne lo planteó como un instrumento de refundación clave en el objetivo de lograr la transformación económica:

“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 (...). Nuestra transformación económica está siendo llevada a cabo en sincronía con la estrategia del Gobierno del presidente Macri de lograr una inteligente inserción en el mundo” (Dujovne, 2017).

Esta visión fue en gran medida compartida por diversos análisis difundidos en los medios de comunicación e informes del sector privado que abordan el tema resaltando los potenciales impactos económicos del ingreso a la OCDE, con el eje puesto en el comercio y las inversiones. En particular, dichas evaluaciones se refieren a las posibles ganancias en materia de: (i) competitividad y atracción de inversiones extranjeras, (ii) implementación de reformas estructurales y (iii) visibilidad por participar de informes y estadísticas. Sin embargo, también identifican en el ingreso a la OCDE ganancias en términos de la percepción del país. El ingreso aumentaría la credibilidad y la confianza, operando como un sello de calidad capaz de reducir el riesgo del país (BBVA, 2018; PWC, 2017)

Desde el plano académico, una mención al tema se puede encontrar en Carmody (2017), quien afirma que para Argentina las principales ventajas radican en la posibilidad de mejorar el prestigio nacional, a partir de mejores estándares y conductas. En tanto Carciofi (2017) se pregunta por la conveniencia de aspirar a la membresía plena en el organismo siendo que el ingreso no supone

beneficios concretos como ventajas financieras o fondos para la cooperación técnica. El autor concluye que el atractivo de ingresar debe estar balanceado con los compromisos asumidos teniendo en cuenta que acceder al organismo es una política de Estado que trasciende gobiernos. En línea con ese enfoque, Galperín (2018) realiza algunas advertencias respecto del ingreso a la OCDE, enfocadas en el plano ambiental. Plantea que, si bien los instrumentos no suelen ser vinculantes, sí puede haber presión sobre la política interna a raíz de la revisión de pares y los pedidos de transparencia de la información. Por ejemplo, la Evaluación del Desempeño Ambiental de los países es uno de los principales instrumentos. De esa evaluación se desprende un diagnóstico con una serie de recomendaciones frente a las cuales los países son incentivados a presentar avances en un plazo de cinco años, ejerciendo presión para que modifiquen su política ambiental. La principal conclusión del trabajo es que el proceso de adhesión involucra la participación del organismo en las diversas áreas políticas, que exceden a las económicas. Tener en cuenta estas dimensiones es importante a la hora de balancear costos y beneficios.

En suma, a diferencia de la vasta literatura disponible con relación al ingreso de Argentina a otras organizaciones o a su adhesión a tratados internacionales o a bloques comerciales, los antecedentes sobre el análisis del proceso de adhesión argentino a la OCDE son acotados. Los pocos trabajos identificados logran introducir la cuestión y hacer algunas reflexiones al respecto, pero dejan un espacio para analizar las posibles implicancias para un país como Argentina.

II.III. La República Argentina y su participación en la OCDE

La postulación de Argentina para ingresar a la OCDE fue una de las novedades que planteó el gobierno de Mauricio Macri (2015-2019) en materia de política exterior. Sin embargo, no fue en esta etapa cuando Argentina comenzó con su relacionamiento con el organismo. Por el contrario, al momento de anunciar la postulación, Argentina ya contaba con una extensa trayectoria tanto en materia de colaboración y participación en Comités y Grupos de Trabajo del organismo, así como en la adopción de algunos instrumentos internacionales. La participación incluso se fue ampliando con los años y en gobiernos de distintas orientaciones políticas y económicas (Carciofi, 2017).

El relacionamiento con la OCDE se inició a comienzo de la década de 1980 con la participación de Argentina en el Esquema de Semillas de la OCDE. Se trata de un sistema de certificación de variedades de semillas de la cual Argentina comenzó a participar dado el importante rol del país en la producción agrícola mundial⁵. También durante la presidencia de Alfonsín se iniciaron acercamientos con la OCDE por temáticas de cooperación sobre asuntos fiscales y políticas de transparencia impositiva.

Durante la década de 1990 este acercamiento se afianzó con la creciente participación de Argentina en diversos comités y grupos de trabajo. En estos años, Argentina pasó a participar

⁵ El esquema de semillas establece distintas reglas para facilitar el comercio internacional de semillas de calidad, garantizando la identidad y pureza. Para eso, existen requerimientos para los países que deseen participar de los sistemas, para las variedades a ser certificadas y para el proceso de producción (inspección de cultivos, rotulación, post control del producto).

también en comités vinculados a temáticas de comercio, inversiones y producción, así como afianzó su participación en las temáticas anti-cohecho y suscribió a la Declaración sobre inversiones internacionales y empresas multinacionales. También incluso en la década de 1990 bajo iniciativa del Canciller Guido Di Tella se había anunciado el objetivo de formar parte de la OCDE⁶, pero el objetivo quedó inconcluso. Posteriormente en el año 2001 Argentina adhirió a Convención Anti-Cohecho.

Más adelante durante los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner (2003-2015), se profundizó el acercamiento con el Comité de Asuntos Fiscales y con otros comités vinculados a temáticas científicas y tecnológicas.

Un hito importante en el año 2014 fue la adhesión a la Declaración de Intercambio Automático de información, mediante el cual Argentina se comprometió con la implementación de estándares globales sobre intercambio automático de información financiera. Este elemento fue fundamental años posteriores en el marco de la ley de sinceramiento fiscal y permitió también que, en 2018, la AFIP y la OCDE firmaran un memorando de entendimiento para establecer la primera academia Latinoamericana de Investigación de Delitos Financieros y Fiscales.

Tabla 5. Participación de Argentina en comités y grupos de trabajo y adhesión a instrumentos de la OCDE, por año

Comités y Grupos de Trabajo Relevantes	Adhesión a Instrumentos Internacionales de la OCDE
1982 Esquema de Semillas	1997 Declaración sobre inversiones internacionales y empresas multinacionales
1995 Agricultura	
1996 Comercio	2001 Convención Anti-Cohecho
1997 Inversiones	2014 Declaración de Intercambio Automático de información
1997 Anti-Cohecho Internacional	2015 Principios de Gobierno Corporativo
1998 Pesca	
2011 Químicos	
2011 Política Científica y Tecnológica	
2014 Asuntos Fiscales	

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Scaglione (2019).

Sobre la base del recorrido compartido entre Argentina y la OCDE y bajo el objetivo alcanzar una “Inserción Inteligente al Mundo”, el Gobierno de Mauricio Macri planteó desde muy temprano el objetivo de postular a la Argentina a la OCDE.

La iniciativa se anunció por primera vez en enero de 2016 en el marco del Foro Económico Mundial de Davos. Este fue uno de los primeros viajes oficiales de Macri al exterior luego de

⁶ A mediados de la década de 1990, en el Gobierno de Carlos Menem, el Canciller Guido Di Tella había anunciado el objetivo de formar parte de la OCDE. Hay poca información disponible al respecto y acotada en algunas notas de prensa (IPS, 1996; La Nación, 1997).

asumir la presidencia en diciembre de 2015. La comitiva que viajó con él estuvo integrada tanto por funcionarios del Gobierno (Marcos Peña, Jefe de Gabinete de Ministros, Susana Malcorra, Canciller y Ministra de Relaciones Exteriores y Culto y Alfonso Prat Gay, Ministro de Hacienda y Finanzas Públicas) como por representantes de otras fuerzas políticas no oficialistas (el diputado Sergio Massa del Frente Renovador). Entre otras reuniones, durante el Foro de Davos hubo un encuentro donde la Canciller Susana Malcorra y el Ministro de Hacienda y Finanzas Públicas, Alfonso Prat Gay expresaron al Secretario General de la OCDE la voluntad de dar inicio a las conversaciones para encaminar a Argentina en el proceso de adhesión a la organización (Télam 2016a).

Para formalizar esta comunicación, en junio de 2016, Argentina manifestó su voluntad de ingresar al organismo mediante una nota enviada al Secretario General de la Organización, Ángel Gurría firmada por Malcorra y Prat-Gay (Cancillería, 2016). Este anuncio fue luego confirmado por Prat Gay en el Consejo Ministerial OCDE, donde mantuvo una serie de reuniones con funcionarios de Francia y Estados Unidos, miembros fundadores de la organización y actores decisivos en su funcionamiento (Télam, 2016b). Con estas acciones, se abrió la mesa de trabajo con la OCDE que involucró misiones de funcionarios en el país y la elaboración de un Plan de Acción para avanzar en la dirección necesaria para ingresar al organismo.

Como se señaló previamente, el proceso de adhesión suele ser largo y el planteo de dar inicio a las conversaciones es simplemente el primer paso. Con dicha nota de intención, Argentina abrió una primera etapa para avanzar en el objetivo de ser invitada formalmente a participar de la OCDE. Cabe destacar que una vez que un país es invitado, el proceso no está concluido, sino que se abre una segunda etapa de largo trabajo hasta convertirse oficialmente en miembro (de al menos entre 4 a 10 años), para adecuar una serie de leyes, reglamentaciones y prácticas a los estándares de la OCDE.

Tabla 6. Etapas del proceso de adhesión de la OCDE

Primera Etapa

1. Presentación de la candidatura del país para acceder a la OCDE
2. Aprobación del país candidato de los criterios de precalificación para el acceso
3. Invitación del país candidato para iniciar el proceso de acceso

Segunda Etapa

4. Establecimiento de la Hoja de Ruta e inicio del proceso de acceso
5. Aprobación de las evaluaciones en los 23 comités de acceso OCDE
6. El país se convierte oficialmente en miembro de la OCDE

Fuente: Elaboración propia sobre la base de presentaciones Scaglione (2019).

Para que la adhesión se pudiera concretar, los funcionarios a cargo de llevar adelante la misión identificaron al menos cuatro condiciones a cumplir:

- (i) Que la OCDE estuviera abierta a nuevos socios.

- **(ii)** Contar con el apoyo de todos los países miembros de la OCDE ya que el ingreso se hace por unanimidad
- **(iii)** Formar parte de un “paquete” de países que califiquen para el ingreso, ya que las últimas incorporaciones se habían dado en grupo y no en forma individual.
- **(iv)** Cumplir con una serie de compromisos en línea con las buenas prácticas de la OCDE.

Con esa guía, durante toda la presidencia de Macri, se trabajó en el objetivo de lograr la invitación de parte de la OCDE.

Un primer paso importante en ese sentido fue la elaboración de un Plan de Acción para ingresar al organismo. En marzo de 2017, el Ministro de Hacienda Nicolás Dujovne⁷ entregó el plan de acción al Secretario General de la OCDE, Ángel Gurría durante una reunión que ambos compartieron en el marco del B20 (Ministerio de Hacienda, 2017a). Luego, el documento fue presentado formalmente en abril de 2017 por el Ministro ante el Consejo de Embajadores de la OCDE en París (Ministerio de Hacienda, 2017b).

En dicho documento, titulado “Plan de Acción Argentina & OCDE 2016-2017”, que es confidencial, se establecieron 16 políticas públicas (con 60 compromisos en total) organizadas en tres direcciones: (i) incrementar la presencia en los Comités Técnicos de la OCDE para lograr una participación plena en los 23 comités y grupos de trabajo más relacionados con la adhesión, (ii) adoptar los instrumentos clave del organismo y (iii) desarrollar distintos estudios técnicos con revisiones de las políticas de Argentina en las áreas de estadísticas, economía y desarrollo, gobierno corporativo de empresas estatales, competencia, agricultura, política regulatoria, gobierno abierto, gobierno digital e integridad y transparencia.

La presentación de dicho plan inauguró una gran etapa de trabajo para adecuar gradualmente las políticas argentinas a los estándares de la OCDE y calificar como país susceptible de ser invitado al organismo. En coordinación con los miembros de la Secretaría de la OCDE, se avanzó en una serie de misiones técnicas para elaborar un conjunto de estudios con recomendaciones para la agenda de reformas, basadas en sus criterios de mejores prácticas y estándares internacionales. Dichos estudios cumplen además la función de establecer una línea de base sobre la situación en la que se encuentra el país respecto de los estándares OCDE.

El primero de estos estudios fue presentado en julio de 2017. El documento contó con un diagnóstico sobre la situación de Argentina y la sugerencia de encarar reformas para impulsar el crecimiento (OECD, 2017b).

Un segundo documento fue publicado en marzo de 2019 y presentado en el Ministerio de Hacienda y en el Congreso de la Nación (HCDN, 2019). En dicho documento, la OCDE realizó un diagnóstico sobre la economía argentina y resaltó la importancia de continuar con el rumbo económico para normalizar la economía. Como complemento de los estudios generales, la OCDE publicó una serie de documentos sobre temáticas específicas, entre los que se destacan:

- Junio de 2017: OECD Territorial Reviews: Córdoba, Argentina

⁷ Quien asumió en 2017 luego de la salida de Alfonso Prat Gay.

- Mayo de 2018: OECD Review of Corporate Governance of State-Owned Enterprises in Argentina (solo en inglés)
- Julio 2018: Cómo los inmigrantes contribuyen a la economía de Argentina
- Diciembre de 2018: Revisión del gobierno digital en Argentina
- Marzo de 2019: Estudio de Política Regulatoria en Argentina
- Marzo de 2019: Políticas Agrícolas en Argentina
- Mayo de 2019: Estudio de la OCDE sobre Integridad en Argentina

Paralelamente, avanzar en el proceso de adhesión requería de varias acciones en distintos ámbitos: poder ejecutivo, poder legislativo, sociedad civil y diplomacia internacional.

En relación al trabajo al interior del **poder ejecutivo**, en 2018 se conformó en el marco del Ministerio de Hacienda la Unidad de Gestión ante la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) mediante la Resolución 138/2018, con el objetivo asistir y asesorar al Ministro de Hacienda en lo vinculado con la representación y el proceso de adhesión ante la OCDE y coordinar dicho proceso con otras áreas del Gobierno⁸. Se designó a Marcelo Scaglione como titular de la unidad, con jerarquía de Subsecretario (Boletín Oficial, 2018). Bajo ese marco se desarrollaron numerosas reuniones y encuentros con diversas áreas del Gobierno para avanzar en el plan de acción y coordinar la participación de Argentina en los Comités y Grupos de Trabajo.

Hasta el momento, cada una de las áreas de los ministerios involucrados en el relacionamiento con la OCDE se manejaba en forma independiente, siguiendo sus propios objetivos. Desde la conformación de dicha área centralizada, el Ministerio de Hacienda pasó a coordinar dichas participaciones y elaboró un tablero de control donde se daba seguimiento al relacionamiento con la OCDE. De acuerdo a fuentes consultadas, se buscaba que la participación de Argentina mantuviera coherencia y cohesión, así como llevar un mensaje común único. Desde el Ministerio de Hacienda también se estableció coordinación con la Cancillería y con Presidencia.

Un hito importante que fue muy destacado por la gestión realizada desde esta área fue la coordinación realizada con el INDEC para la reconstrucción del sistema de estadísticas en el marco de los estándares de la OCDE. La Argentina se adhirió al Comité de Estadística y Política Estadística y se unió también a las Recomendaciones de Buenas Prácticas Estadísticas de la OCDE, hecho que dio lugar a un trabajo conjunto para la elaboración de diversos indicadores. En ese marco, la OCDE publicó un informe con la evaluación del sistema estadístico de la Argentina: "*OECD Assessment of the Statistical System of Argentina and Key Statistics of Argentina*" para la revisión del Sistema Estadístico Nacional (INDEC 2019a; INDEC 2019b).

⁸ Los objetivos planteados mediante la Resolución 138/2018 fueron: a. Ejercer la representación del Ministerio de Hacienda ante la OCDE; b. Asistir y asesorar en todo lo referente al proceso de adhesión de la República Argentina a la OCDE; c. Coordinar la participación de los expertos técnicos de la jurisdicción ministerial en los Comités Técnicos de la OCDE.; d. Articular las relaciones con otros miembros y representantes de organismos gubernamentales de la República Argentina ante la OCDE y e. Articular las relaciones y actividades con entidades y organismos no gubernamentales tendientes a comunicar la importancia estratégica de la adhesión de la República Argentina a la OCDE

En relación al **poder legislativo**, lograr ciertos apoyos políticos en el Congreso fue uno de los objetivos de los funcionarios a cargo de la iniciativa. Dado que el ingreso a la OCDE tiene fuertes implicancias en el plano legislativo para implementar muchas reformas, el Congreso Nacional es uno de los ámbitos (junto con el gobierno nacional y los gobiernos provinciales) a través de los cuales la normativa de la OCDE se traspa al derecho positivo.

Se buscó que desde el Congreso haya cierto compromiso con la iniciativa. En febrero de 2017 se creó en la Cámara de diputados el Grupo Parlamentario de Amistad con la OCDE, presidido por Patricia Giménez (Giménez, 2017), que estableció un Comité para llevar la agenda de la OCDE en la cámara. La importancia de la agenda parlamentaria se vio reforzada también por el compromiso de la presidenta provisional del Senado Gabriela Micheti. Así, tanto diputados como senadores comenzaron a avanzar a participar una vez por año de la red parlamentaria de la OCDE conformada tanto por legisladores oficialistas como de la oposición, que reúne a diputados y senadores de los países miembros de la OCDE.

Bajo ese paraguas, se avanzó en el tratamiento de las siguientes leyes:

- **Ley 27401 de responsabilidad penal en diciembre de 2017:** establece el régimen de responsabilidad penal aplicable a las personas jurídicas privadas, ya sean de capital nacional o extranjero, con o sin participación estatal, por los delitos de cohecho y tráfico de influencias, nacional y transnacional. Estuvo enmarcada bajo el trabajo del Comité Anti-Cohecho Internacional.
- **Ley 27440 de financiamiento productivo de mayo de 2018:** aborda temas relacionados con el desarrollo del mercado de capitales. Modificó algunos aspectos a la anterior Ley de mercado de Capitales que otorgaba a la Comisión Nacional de Valores y al Banco Central una serie de atribuciones vinculadas a la facultad de intervenir e imponer sanciones frente a determinadas operaciones que afectaran la estabilidad monetaria y financiera. Estuvo enmarcada bajo el Comité de Mercados Financieros.
- **Ley 27442 de defensa de la competencia de abril de 2018:** aborda temas relacionados con las políticas antimonopolio y de competencia. Creó la Autoridad Nacional de Defensa de la Competencia. Estuvo enmarcada bajo el Comité de Competencia.
- **Reforma tributaria, que incluyó cambios en la Ley 27430 de impuesto a las ganancias y la Ley 27429 de Consenso Fiscal de enero de 2018.** Entre los principales cambios, la reforma tributaria incluyó una unificación de alícuotas de contribuciones patronales que anteriormente establecía alícuotas menores para las actividades transables (bienes) y mayores para las no transables (servicios). También implicó la reducción de la base imponible (Mínimo No Imponible) y la eliminación de beneficios a economías regionales (establecidos previamente mediante el Decreto 814/2001). Estuvo enmarcada bajo el trabajo del Comité de Asuntos Fiscales. En el caso del Consenso Fiscal, el acuerdo con gobernadores contemplaba la reducción de impuestos provinciales y del gasto.

Un elemento adicional del trabajo de articulación con el Congreso fue el impulso dado a la Oficina de Presupuesto del Congreso (OPC) bajo la Ley 27343. Se trata de un área del Congreso creada con el objetivo de brindar herramientas técnicas para el análisis y la producción legislativa (OPC,

2021) que se puso en marcha a partir del proceso de postulación del país a la OCDE. La importancia dada a esta área fue resaltada por funcionarios a cargo de llevar adelante la iniciativa:

“El Congreso tiene su parte y hace también su trabajo y (...) aporta a la institucionalidad. Nos pusimos muy contentos después de varias décadas en el cual el Congreso creó la Oficina de Presupuesto del Congreso que es una herramienta extremadamente importante que surgió desde el Senado. Esta posibilidad de contar con un organismo que es fundamental en el proceso de acceso de Argentina y que los países miembros de la OCDE también tienen y que ratifica el compromiso de aprobar leyes previo análisis económico del impacto que tienen esas leyes, cosa que tenemos que hacer en el conjunto del país. Este principio de la OCDE (...) es el mismo que tiene que aplicarse ante la firma de un decreto, la firma de una resolución ministerial, ante la firma de decisión administrativa del jefe de gabinete y los mismos principios en las provincias”. (Marcelo Saglione, 2019).

Por otra parte, la misión de ingresar a la OCDE involucró también un trabajo de articulación con la **sociedad civil** (cámaras empresarias, sindicatos, universidades, instituciones académicas) para transmitir la importancia del proceso. En lo que se refiere a la dimensión empresaria, el proceso implica algunos cambios normativos que inciden en las empresas. La vinculación con empresas y cámaras empresarias, así como con sindicatos es importante en tanto estos actores son luego los que participan en del brazo empresarial de la OCDE, que es el BIAC y en el sindical, que es el TUAC. En tanto, con la sociedad civil se desarrollan otros encuentros de relevancia con universidades y especialistas de relaciones internacionales. Por ejemplo, con presentaciones ante el Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI), entre otras.

Finalmente, la misión también involucró un amplio trabajo con **diplomáticos del exterior** para transmitir la voluntad y el compromiso de Argentina de participar de la OCDE, intercambiar experiencias y recibir recomendaciones.

De acuerdo a las propias autoridades, hacia fines de 2019, el plan de acción había conducido a:

- **(i)** Una ampliación de la participación de Argentina en 15 nuevos los Comités y grupos de trabajo de la OCDE sumando en total 23.
- **(ii)** El compromiso para la realización de 18 estudios: 8 estudios finalizados, 6 en ejecución y el compromiso para la realización de otros 4 estudios.
- **(iii)** El traspaso al derecho positivo de buena parte de las recomendaciones de la OCDE y las buenas prácticas internacionales tanto en el Congreso Nacional, en el Poder Ejecutivo Nacional como en los Gobiernos Provinciales.

Tabla 7. Incorporación de Argentina a nuevos Comités de la OCDE en 2016 y 2017**Participación en Nuevos Comités y Grupos de Trabajo OCDE**

dic-16	dic-17
Gobernanza Corporativa	Gobernanza Pública
Competencia	Seguros y Pensiones Privadas
Estadísticas	Mercados financieros
Política Económica	Política del Consumidor
Economía Digital	Política Regulatoria
	Empleo, trabajo y asuntos sociales
	Educación
	Desarrollo territorial
	Ambiente
	Salud

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Scaglione (2019)

Tabla 8. Estudios OCDE realizados para la evaluación de Argentina hacia fines de 2019

Finalizados	En Ejecución	Planificados
Estadísticas I		Política Ambiental
Economía y Desarrollo Inclusivo II	Políticas de innovación	Política Urbana
Gobernanza Corporativa de Empresas Públicas		Política de Telecomunicaciones
Política Educativa - PISA		
Integridad y Transparencia		
Políticas Agrícolas		
Política Regulatoria		
Economía y Desarrollo Inclusivo II		
Gobierno digital		
Gobierno Abierto		
PYME		
Competencia y Compras Públicas		
Estadísticas II		
Gobernanza de Infraestructura y presupuesto		
Gobernanza del Agua		

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Scaglione (2019)

De acuerdo a autoridades argentinas, el proceso fue muy efectivo e incluso se superaron las metas establecidas. Originalmente, el plan de acción involucraba 60 compromisos, la ejecución fue del 140%, totalizando 84 compromisos asumidos. En igual sentido, fruto de todos los contactos con diplomático del exterior el país logró el apoyo para la candidatura de todos los países miembros

de la OCDE, condición necesaria para el acceso, que se logra únicamente con la unanimidad de todos los miembros.

Pero si bien Argentina había hecho un esfuerzo importante la decisión todavía estaba pendiente y no se había iniciado formalmente la invitación al proceso de adhesión. En cambio, quedaban por delante varios pasos para completar el proceso, que involucraba una revisión integral de las regulaciones, legislaciones y normas de Argentina por parte de cada uno de los comités técnicos de la OCDE en sus respectivas áreas de competencia (CSIS, 2019).

Además, más allá de contar con el apoyo de los 36 miembros, la decisión final dependía de otros acuerdos internos vinculados a la secuencia de las incorporaciones de otros países y el balance entre regiones. Para esto hace falta un consenso de todos los miembros de la OCDE sobre cómo avanzar (CSIS, 2019).

Hacia fines de 2019 luego del resultado de las PASO que anticipaba el cambio signo político en el poder ejecutivo, desde el Gobierno comenzaron a hacer gestiones para que la iniciativa se mantenga como política de Estado aún pese a este cambio. Para eso, buscó apoyos tanto locales como internacionales. El documento presentado por el CSIS (2019) se enmarca en esa línea. De acuerdo a trascendidos de prensa, desde el Frente de Todos, se anunció que el ingreso a la OCDE no sería una prioridad, si bien no se descartó el interés por sostener la postulación (El Cronista, 2019). Por su parte, en las áreas técnicas, las dependencias que tienen participación en Comités y Grupos de Trabajo mantienen sus participaciones, aunque ya no bajo la supervisión y coordinación de un área unificada.

Como fue planteado en esta introducción, actualmente (comienzos de 2021), el proceso se encuentra paralizado. Si bien no era una prioridad del gobierno de Alberto Fernández al momento de asumir, luego factores coyunturales vinculados al episodio de la pandemia terminaron por poner al tema en un segundo plano.

III. ANÁLISIS MULTICAUSAL DEL PROCESO DE ADHESIÓN

III.I. Marco teórico

Como marco teórico de esta tesis se utilizará el enfoque de política exterior como una política pública particular, que se encuadrada en un determinado ambiente internacional, que es implementada a nivel nacional de acuerdo a los recursos, capacidades y objetivos de los Estados y que es impulsada por sujetos que toman decisiones sobre la base de sus interpretaciones y sesgos identitarios. (Van Klaveren, 1992; Tokatlian y Merke, 2014; Zelicovich, 2018a).

El enfoque apunta a una mirada integral de la política exterior, que parte también del marco analítico propuesto por Waltz (2001), donde la política exterior puede ser analizada en tres niveles: el internacional o sistémico, el nivel nacional donde se desarrollan las estrategias para poner en juego los intereses vitales del país y el nivel individual, donde influyen las valoraciones personales y rasgos identitarios de los tomadores de decisiones.

El primer nivel, de la dimensión internacional o sistémica, es aquel que explica las decisiones de política exterior de los estados a partir de su lugar en el **sistema internacional**. Este enfoque se asocia principalmente a la literatura neorealista y remite a cómo los cambios en la distribución global de poder moldean la acción de los Estados. Para el caso de la política exterior argentina, si bien los factores externos han demostrado tener una menor incidencia relativa que aquellos derivados de las variables domésticas (Zelicovich, 2018b), no se puede desconocer su importancia, que se vincula principalmente con la capacidad de crear entornos permisivos o restrictivos para la toma de decisiones de política (Actis, Busso, Calderón, y Zelicovich, 2017; Van Klaveren, 1992).

El segundo nivel, remite al **nivel estatal**. Siguiendo a Van Klaveren (1984), el tipo de régimen político es uno de los determinantes internos de la política exterior y puede ser caracterizado a partir de tres grandes dimensiones.

(i) La **forma de organización política**. Si bien históricamente se ha utilizado esta variable para identificar diferencias entre las políticas implementadas por democracias vis-a-vis las de regímenes autoritarios, al interior de las propias democracias se pueden encontrar otras variables que influyen en las decisiones de política exterior. A los fines de este trabajo, se analiza cómo la forma en que Macri llegó al Gobierno influyó en la decisión de postular al país a la OCDE. Para ello, se analizan variables como el grado de apoyo que tenía el Gobierno al momento de asumir, la composición de las cámaras legislativas y la capacidad de encarar el proceso de reformas económicas.

(ii) La **estrategia de desarrollo económico**. La vinculación entre modelo económico e inserción internacional es especialmente relevante en Argentina, donde el interés nacional está definido en términos de desarrollo económico. Esto se vincula con la tradición de país dependiente y vulnerable, donde el desafío del desarrollo sigue muy presente, al igual que en toda la región de América del Sur (Escudé, 1992). En relación a este aspecto, se analiza si el objetivo de ingresar a la OCDE estaba relacionado con un determinado modelo económico propuesto para el país.

(iii) La **tradicción de la política exterior**. En el caso argentino, más allá de la volatilidad de ciertos planos de la política exterior, hay también algunos elementos de continuidad que han persistido pese a cambios de forma o cuestiones coyunturales a través de los gobiernos (Russell, 2010; Corigliano, 2013a). Sobre este tema, se analiza si la postulación a la OCDE se encuentra en línea con la tradición de política exterior argentina.

Finalmente, el análisis del **nivel individual** se centra en cómo la impronta de los individuos que gobiernan y cómo su identidad moldea las decisiones de política. Se tomarán para este punto los trata de enfoques cognitivos que cuestionan el supuesto de racionalidad y plantean que los actores tomadores de decisiones actúan bajo un sistema de creencias que moldea su percepción del mundo y, por lo tanto, su comportamiento (Allison, 1971; Russell, 1996).

Dentro de este enfoque, el concepto a estudiar es el del sistema de creencias. Se conoce como sistema de creencias al conjunto de imágenes, conocimientos que cada actor tiene del mundo y de sí mismo, ya sea explícito o implícito. Son los lentes mediante los cuales se lee, se interpreta la realidad internacional y la situación de cada país. Esta conjunción de creencias es lo que determina qué lectura hace cada actor de su entorno, la que determina los objetivos de la política exterior y guía la acción (Holsti, 1962; Russell, 1996 y Zelicovich, 2018a).

La relevancia del sistema de creencias en la toma de decisiones no implica que los enfoques cognitivos sean suficientes, que desconozcan cuestiones pragmáticas ni que carezcan de problemas metodológicos. En cambio, cumplen la función de hacer más reales y complejos los análisis para alcanzar mejores explicaciones de los acontecimientos (Cashman, 1993; Russell, 1996; Zelicovich, 2018a). El factor cultural no es el causante directo de las acciones de política exterior, pero sí es el que determina el menú de alternativas políticas posibles dentro del cual se toman las decisiones, y forma parte del contexto doméstico que condiciona la política exterior⁹. Además, juega un rol muy importante en el proceso de generación de alternativas para la acción, ya sea generando o restringiendo las opciones disponibles (Simon, 1985, Escudé, 1992; Farrands, 1989, Van Klaveren, 1992).

Identificar este elemento permite analizar críticamente las decisiones tomadas y comprender mejor el curso de la política exterior. Se trata de analizar cuáles son las relaciones entre las creencias y los resultados de la política internacional, más allá de que el vínculo entre las creencias y los comportamientos resulte evidente. Al mismo tiempo, reconocer que ciertos aspectos de la política exterior no se pueden explicar sin el rol de las creencias (Russell, 1996).

III.II. Nivel sistémico: cambios en el sistema internacional

El primer nivel de análisis se remite a la dimensión internacional o sistémica. Teniendo en cuenta que las decisiones de política exterior de los estados pueden explicarse en parte por su lugar en el sistema internacional, el objetivo de este subapartado es identificar en qué medida las tendencias globales de los años 2016-2019 influyeron en la decisión de ingresar a la OCDE. En otras palabras, qué variables del contexto internacional de aquellos años pudieron haber incidido en la

⁹ Junto con el sistema político y las políticas económicas.

decisión de ingresar a la OCDE, que no habían surgido hasta el momento, más allá del incipiente intento de 1990.

Al momento de la asunción de Macri el panorama internacional estaba atravesado por la declinación del orden liberal de posguerra. Los principales cambios que mostraba el sistema **internacional** en esos años eran.

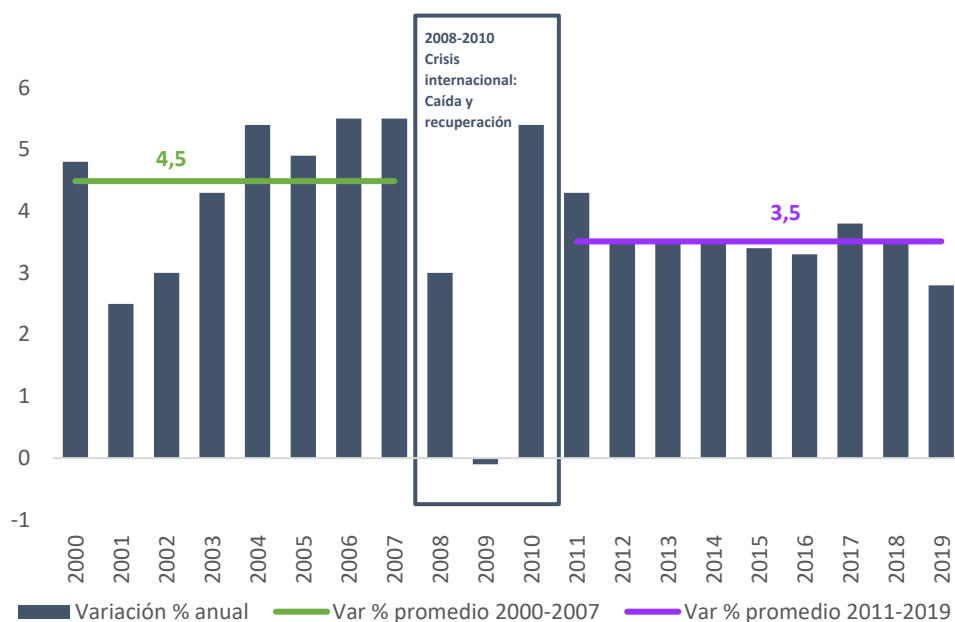
- **Un menor crecimiento económico mundial.** Especialmente en los países desarrollados luego del fuerte impacto de la crisis internacional de 2008. Si bien la recuperación luego de esta crisis fue relativamente veloz, las economías desarrolladas quedaron frágiles y con bajas tasas de crecimiento (Tokatlian, 2012).

El PIB mundial pasó de una tasa promedio anual de crecimiento del 4,5% en los años previo a la crisis (2000-2007) a un crecimiento promedio anual un punto menor, de 3,5% en los años posteriores a la misma (2011-2019; descontando el período 2008-2019 de desaceleración y caída por la crisis y posterior recuperación en el año 2010).

En el caso de Estados Unidos, se aceleró el gradual declive económico y su pérdida de participación en la economía mundial. Tras alcanzar una participación promedio del 29% en los años previos a la crisis (2000-2007) en el PIB mundial, su participación se redujo a un promedio de 23% luego de la misma (en 2011-2019; con incluso un mínimo relativo de 21% en el año 2011). Pero más importante que esta pérdida de participación, fue la creciente debilidad interna de su economía. La crisis de 2008 no fue solo ocasionada por la burbuja financiera y por problemas de regulación en el sistema financiero, sino que tuvo origen en la debilidad del modelo económico adoptado a partir de la liberación económica de la década de 1970 de deslocalización de la producción manufacturera hacia países asiáticos con condiciones competitivas para la producción. La crisis evidenció las dificultades de la economía estadounidense para garantizar un proceso de crecimiento sostenido, lo que repercutió en las perspectivas de la población en relación con las posibilidades del modelo económico para ofrecer una mejora en la calidad de vida (Arceo, Golonbek y Kupelian, 2009, Attanasio, Hurst y Pistaferrri, 2012; Tokatlian, 2012).

Gráfico 2. Crecimiento económico mundial

Variación porcentual antes y después de la crisis internacional de 2008



Fuente: Elaboración propia sobre la base del WEO-FMI

Esta fue una situación común a prácticamente el resto de las economías desarrolladas que empezaron a tener dificultades para sostener la calidad de vida de sus poblaciones frente al relativo estancamiento económico, problemas de desigualdad y de elevado desempleo (Öniş, 2017). Europa fue una región particularmente afectada por esta situación con la denominada crisis del Euro que afectó primero a los países de la periferia europea pero que también puso en cuestionamiento todo el proyecto europeísta el cual comenzó a ser criticado tanto por posiciones de izquierda como de derecha (Webber, 2019).

- **El surgimiento de expresiones nacionalistas y políticas proteccionistas.** Las crisis de las principales economías desarrolladas tuvieron impactos a nivel global, en un menor crecimiento mundial, menor dinamismo de las exportaciones y una creciente conflictividad en el plano del comercio internacional que se fue reflejando a su vez en políticas comerciales de carácter proteccionista y con discursos con una impronta nacionalista muy marcada.

El año 2016 fue un hito en este sentido, con *shocks* sorprendidos como el Brexit y el triunfo de Trump en las elecciones de Estados Unidos.

La votación a favor del Brexit en junio de 2016 implicó un punto de inflexión en el proceso de profundización de la Unión Europea, que ya enfrentaba una crisis en varias dimensiones: (i) la dimensión económica, que revela la incapacidad de promover la estabilidad y el crecimiento; (ii) la dimensión federal, mediante la cual se cuestiona el modelo de gobernanza cosmopolita; (iii) la dimensión social, incapaz de generar lazos de mayor solidaridad entre los miembros y (iv) la dimensión de la UE como actor global, cuyo papel en el sistema internacional se fue debilitando (Sanahuja, 2012).

Por su parte, en Estados Unidos la campaña electoral de Trump tuvo una fuerte impronta nacionalista con un discurso que contrastaba radicalmente con el de antecesor Obama. Los ejes de la campaña giraron en torno a la política migratoria, la política comercial y el rol de Estados Unidos en el sistema internacional. Las propuestas de Trump para estos ejes eran: reforzar los controles a la inmigración, asumir una política comercial proteccionista y dar un giro aislacionista en línea con la tradicional postura de la derecha estadounidense. Bajo el eslogan "Make America Great Again" Trump manifestó su rechazo con el modelo vigente en Estados Unidos y, por consecuencia, al rol que tenía China en él.

Luego de un sorpresivo triunfo en noviembre de 2016, Trump avanzó en algunas de las medidas proteccionistas anunciadas. Una de las primeras acciones en este sentido fue la salida del Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TPP) que Obama había alcanzado con países de la Cuenca del Pacífico¹⁰ y buscaba liberalizar el comercio, así como establecer criterios comunes en cuanto a inversiones, patentes y servicios, entre otros. Otra medida de carácter proteccionista fue la renegociación del NAFTA, el acuerdo de libre comercio que estaba vigente entre México, Estados Unidos y Canadá. Siguiendo con esta línea, en 2018 le llegó el turno a China. Trump fue anunciando una serie de medidas de carácter proteccionista contra las importaciones originadas en China a las que China fue respondiendo con represalias de la misma índole, iniciando la denominada "guerra comercial".

La guerra comercial iniciada por Estados Unidos buscaba detener el derrame de conocimiento tecnológico que China obtenía a partir de la instalación de empresas multinacionales estadounidenses en sus territorios. Al mismo tiempo, buscaba revertir el elevado déficit comercial de la economía estadounidense y favorecer la producción doméstica capaz de generar empleo. Para complementar esto, Estados Unidos anunció una serie de incentivos fiscales a las empresas que repatriasen inversiones. Todas estas medidas de protección comercial fueron además acompañadas de una importante carga discursiva en contra de China. Informes técnicos del Departamento de Comercio de Estados Unidos comenzaron a referirse a China como el "culpable" de la caída de la producción de Estados Unidos, usando términos para generar temor afirmando que China quería "dominar" estos mercados y que había "distorsionado" el funcionamiento comercial (U.S. Department of Commerce, 2018a; U.S. Department of Commerce, 2018b).

Estos impactos se vieron también en el resto de Europa con el ascenso de derechas radicales caracterizadas por el surgimiento de líderes carismáticos y nacionalistas y, en menor medida, en América Latina con un viraje hacia la derecha luego del ciclo de los gobiernos progresistas (Sanahuja, 2018). El surgimiento generalizado de líderes populistas de derecha fue un reflejo de la crisis de la democracia liberal, atravesada por estos grandes desafíos, en un contexto además de nuevos desafíos globales como las migraciones y el terrorismo (Öniş, 2017).

¹⁰ Australia, Canadá, Chile, Brunéi, Japón, Malasia, Nueva Zelanda, México, Perú, Singapur, Vietnam y Estados Unidos.

- **La aceleración de la redistribución de poder desde Occidente a Oriente.** Las crisis en las economías desarrolladas fueron, en cierta medida, manifestaciones de la redistribución de poder desde Occidente a Oriente, a partir principalmente del acelerado crecimiento de China (Tokatlian, 2012).

El ascenso de China en los últimos años significó un cambio muy drástico e importante para la economía mundial y para el orden internacional. Además, es un caso sin precedentes por la velocidad del ascenso: "never in history has a nation risen so far, so fast, on so many dimensions of power" (Allison, 2015) que implicó que desde 1980 China pasara de ser una economía sin participación relevante en el PIB mundial (2,7% del PIB mundial) a ser la segunda economía con una participación estimada de 16% en el año 2019.

Si bien durante gran tiempo el ascenso de China había ocurrido de la mano de una alianza estratégica con Estados Unidos, con su consolidación como segunda economía mundial fue abandonando gradualmente su bajo perfil y dando ciertos pasos para ampliar su influencia en la dimensión política. Particularmente desde la llegada de Xi Jinping a la presidencia en 2013, se dio por finalizada la era del *hide and bide*, que consistía en mantener una política discreta en el plano internacional, disimular las capacidades y esperar al momento oportuno para asumir un perfil más alto (Rudd, 2015).

Los principales hitos de esta nueva etapa fueron los esfuerzos por introducir al Yuan como moneda de divisa internacional con la firma de *swaps* de monedas con numerosos países, las crecientes inversiones de China en infraestructura de países extranjeros (China dejó de ser un país receptor de Inversión Extranjera Directa para pasar a tener una elevada posición de inversiones en el exterior), la creación del Banco de los BRICS y el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura, el proyecto *Belt and Road* para la reconstrucción de la antigua ruta de la seda y la creación de una ruta marítima para la conexión de Asia y Europa, entre otros.

El giro nacionalista de Estados Unidos con el triunfo de Trump exacerbó las tensiones derivadas de esta situación. Si bien ya la gestión de Obama había identificado en el ascenso de China un riesgo, durante esa administración la estrategia había sido la de mantener relaciones diplomáticas a nivel bilateral y hacer políticas de *balancing* para contrapesar el ascenso chino tanto a nivel regional como mundial. En cambio, la etapa de Trump dejó de lado estrategias más sutiles de *balancing* y puso sobre la mesa en forma directa cuáles son los objetivos respecto de la relación bilateral.

A partir de estas tensiones, incluso se volvió a hablar de la trampa de Tucídides¹¹. Allison (2015) retomó este concepto en un artículo titulado *The Tucídides Trap: Are the U.S. and China Headed for War?* y abrió el interrogante sobre cómo será el caso entre China y Estados

¹¹ El concepto de trampa de Tucídides se refiere a la inevitable confrontación bélica que ocurre en determinado momento entre el poder hegemónico y el poder en ascenso. La particularidad de esta disputa es que encierra una paradoja. Resulta que es tan grande el temor que percibe el poder hegemónico por la amenaza de perder su lugar en el orden global que no hace más que favorecer esta transición provocando una guerra de transición donde puede efectivamente perder su lugar. La inseguridad, el miedo y una fuerte actitud defensiva de parte del hegemón para sostener el *statu quo* terminan por desestabilizarlo y hacerlo más vulnerable frente a su competidor (Allison, 2017).

Unidos afirmando que, a juzgar por la evidencia histórica, lo más probable es la existencia de una guerra antes que la transición pacífica. Si bien se trata de un tema de amplio debate, lo cierto es que la creciente participación de China y la mayor fragilidad de Estados Unidos como potencia, fue un rasgo característico del período.

- **La crisis del multilateralismo y una mayor complejidad de la gobernanza global.** Junto con la debilidad de las democracias occidentales, el orden internacional de posguerra basado en un fuerte entramado de instituciones multilaterales comenzó a ser cuestionado. Los países occidentales comenzaron a tener dificultades para asimilar la creciente participación de países emergentes en la economía mundial e integrarlos en la toma de decisiones (Tokatlian, 2012, Abeles y Kiper, 2010). Un caso paradigmático es el de la Organización Mundial del Comercio. A partir del estancamiento en las negociaciones dentro de la OMC con la creciente participación de países en desarrollo luego del ingreso de China y de Rusia en 2002 y 2012, los países avanzaron en la firma de Mega Acuerdos por fuera de la OMC. Estos Mega Acuerdos surgieron como una vía para limitar la influencia de los BRICS en la OMC y crear una suerte de OMC paralela de los países occidentales donde ciertas políticas no sean cuestionadas (Yuan Wen, 2012).

La fragilidad de las instancias multilaterales se hizo también evidente a partir de una coyuntura de mayor complejidad de la gobernanza global, donde las visiones tradicionales sobre las relaciones internacionales fueron perdiendo poder explicativo a partir de la mayor participación de actores no estatales (ONGs, las empresas transnacionales, los artistas, el periodismo y los científicos, entre otros) así como al surgimiento de nuevas problemáticas como el cambio climático, las migraciones o el terrorismo (Dingwerth y Pattberg, 2006).

Por otra parte, en lo que refiere al **contexto regional**, durante el período de gobierno de Macri la Argentina tuvo que hacer frente a un panorama cambiante y de elevada incertidumbre, caracterizado por los siguientes aspectos generales:

- **Un deterioro de las condiciones financieras internacionales que afectó a los países de la región:** a nivel económico, la asunción de Macri, tuvo lugar luego de un abrupto descenso de los precios de las materias primas y en un contexto de endurecimiento de las condiciones internacionales de financiamiento. Entre 2002 y 2013 la región se había visto favorecida por el ciclo alcista de los términos del intercambio y la fuerte suba de las exportaciones de productos primarios hacia China, que dieron holgura externa y fiscal para llevar adelante programas de redistribución de ingresos. El deterioro del panorama internacional y la reversión de estas tendencias junto con el propio desgaste de los procesos políticos internos propició el cambio de rumbo a favor de partidos liberales/conservadores (Sanahuja, 2016; Carmody 2017).

El fin del ciclo de las materias primas fue el resultado tanto del menor crecimiento mundial tras la crisis internacional de 2008, como de la menor demanda externa de China a partir de la desaceleración de su economía, que encaró cambio en el patrón de crecimiento a favor del fortalecimiento del mercado interno. Al mismo tiempo, el retiro de los estímulos financieros

por parte de la Reserva Federal de Estados Unidos implicó menor liquidez internacional y mayores tasas de interés de financiamiento (Sanahuja, 2016).

- **Crisis económica y política en Brasil.** En contraste con el fuerte crecimiento económico y el creciente liderazgo político que había tenido Brasil en la región como poder emergente durante la década de los 2000, al momento de la asunción de Macri, el principal socio comercial argentino se encontraba en una profunda crisis económica y política (Anderson, 2016). Luego de haber crecido a una tasa promedio anual del 3,6% entre el año 2000 y el 2013 (excluyendo la crisis de 2009 y su posterior recuperación), entre 2014 y 2016 el PIB varió a una tasa promedio negativa del 2,1% y acumuló una caída de 6,2% entre 2014 y 2016 con importantes consecuencias políticas y sociales. La salida de la crisis fue muy lenta y si bien entre 2017 y 2019 tuvo crecimiento económico, no alcanzó a recuperar los niveles previos de actividad y solo creció a una tasa promedio anual del 1,5% esos años, muy inferior a la de la etapa previa.

La debilidad política y económica de Brasil tuvo gran repercusión a nivel regional y local. Brasil es el principal socio comercial de Argentina representando el 20% de las exportaciones locales y con una participación aún mayor en el caso de las exportaciones de productos industriales. La crisis económica tuvo un impacto directo en la caída de las exportaciones argentinas y en el desempeño de la actividad industrial dada la fuerte interdependencia de las dos economías (Bekerman y Dulcich, 2014; Berkerman, Dulcich y Gaité, 2020).

En el plano político, luego de episodios como la operación *Lava Jato* y la salida de Dilma Rousseff a partir del *Impeachment* en 2016, se hizo cada vez más visible la debilidad de Brasil para asumir su papel como líder regional y el proyecto de Brasil como poder emergente se debilitó (Gardini, 2016).

- **Crisis de los proyectos latinoamericanistas.** En el plano político, luego de una década de los 2000 protagonizada por líderes progresistas, la región viró hacia la derecha en un contexto de creciente desafección democrática y cuestionamiento a los partidos políticos tradicionales (Sanahuja, 2018). Los proyectos latinoamericanistas de la década previa, que contaban con dificultades de base (Diamint, 2013), y los intentos por fortalecer la voz del Sur global se vieron interrumpidos. Frente a esta situación, el mejor desempeño económico de los países de la Alianza del Pacífico, comenzó a ser señalado por los nuevos líderes políticos de la región como un camino a seguir. Frente a un Mercosur debilitado frente las crisis de Brasil y Venezuela (que incluso fue suspendida del bloque), los modelos liberales de los países de la Alianza del Pacífico, caracterizados al mismo tiempo por una mayor afinidad con Estados Unidos, emergieron como triunfadores (Sanahuja, 2016; Busso y Zelicovich, 2016).
- **Creciente participación de China en América del Sur.** Otro tema que pasó a adquirir creciente atención fue la mayor participación de China en la región. Se trata de un tema de especial importancia por varios motivos: por las implicancias en materia de desarrollo económico considerando el sesgo primarizador que tiene la relación comercial con China, por el riesgo de aumentar la dependencia externa por el importante rol de China como acreedor, como origen de la IED, como importador (Moncaut, y Vázquez, 2017, Durán Lima

y Pellandra, 2017 y Slipak y Ghiotto, 2019) y por el riesgo de quedar atrapada en la disputa política con Estados Unidos. Aunque hasta ahora la participación de China en América Latina se concentra exclusivamente en cuestiones económicas e inversiones y no en cuestiones políticas procurando no alterar a Estados Unidos (si bien podría tomarse como una provocación), la posibilidad de que esto cambie está presente (Yu, 2015).

En síntesis, las elecciones presidenciales de 2015 y la asunción de Macri hacia fines de ese año tuvieron lugar en un contexto donde la incertidumbre predominaba tanto en el plano internacional como a nivel regional, con rápidos e intensos cambios en múltiples dimensiones. Por un lado, en términos internacionales se percibía un debilitamiento del entramado institucional del orden liberal de posguerra, así como de la ideología neoliberal que primó hasta la crisis de 2008. Esto se manifestaba en la debilidad de los liderazgos globales y las instituciones multilaterales, así como en la creciente disputa entre China y Estados Unidos como parte de un largo proceso de transición de poderes de Occidente a Oriente. Aunque estas tendencias ya estaban vigentes previo a la asunción en diciembre de 2015, se fueron agudizando a partir del 2016 con hitos como el Brexit y la llegada de Trump a la presidencia de Estados Unidos.

Por otro lado, en el plano regional la asunción de Macri estuvo enmarcada por la crisis de los gobiernos de izquierda y el ascenso de las nuevas derechas. A nivel económico, la región estaba sufriendo las consecuencias del menor crecimiento mundial, la caída del precio de las *commodities* y las mayores tasas de interés. En el plano político, luego del auge de los proyectos progresistas de izquierda, la región se mostraba fragmentada. Brasil se debilitaba como líder regional a partir de la fuerte crisis económica seguida por el *impeachment* a Dilma Rousseff en 2016. Asimismo, la región enfrentaba dificultades políticas para resolver la crisis en Venezuela y asimilar la creciente participación China en la región en forma coordinada.

Teniendo en cuenta lo señalado en los párrafos anteriores, hay varios elementos que resultan de interés para explicar la postulación de Argentina a un organismo como la OCDE. Por un lado, aquellos que explican que Argentina se vea motivada a ingresar. Por otro, aquellos que determinan que Argentina sea vista con interés por parte de los países miembros de la OCDE para ser convocada.

En relación con el primer aspecto, la creciente incertidumbre en torno al panorama internacional y la crisis del multilateralismo representa un problema de mayor importancia para un *país rule-taker* como Argentina (Míguez, 2018). Afianzar lazos con organismos internacionales que sean capaces de incidir en este contexto para fortalecer los espacios democráticos de gobernanza es una iniciativa que se encuentra en línea con las necesidades de un país como Argentina.

En ese marco de debilidad de liderazgos globales, la oportunidad que ofrece la OCDE se deriva de su capacidad para interpretar y adaptarse a la gobernanza global, a partir de la articulación de una densa red de actores involucrados y temáticas abordadas (Galvis Castro, 2021; Carciofi, 2017).

Al mismo tiempo, la creciente fragilidad económica mundial y el endurecimiento de las condiciones de financiamiento internacional, explica que Argentina tenga mayores necesidades

de mejorar su vinculación con centros financieros de países desarrollados para alcanzar mejores tasas de financiamiento internacional, así como atraer inversiones necesarias para fortalecer la situación económica local, en un escenario de mayor competencia por dichos flujos.

Las tensiones entre China y Estados Unidos pueden ser consideradas como un factor de importante peso a la hora de tomar la decisión de ingresar a la OCDE. Frente a la creciente participación de China en América del Sur y la fragilidad de la región para lidiar con el riesgo de la “doble dependencia” respecto de los dos poderes en disputa, la mayor presencia de países de América del Sur en un organismo como la OCDE puede estar motivada por el objetivo de ampliar las instancias de negociaciones multilaterales para enfrentar estas cuestiones. El hecho de que en la OCDE sigan predominando los actores europeos puede plantear a dicha organización como un espacio intermedio capaz de mediar entre las dos potencias. Si bien la OCDE tiene un sesgo marcadamente occidental y con fuerte presencia de Estados Unidos como socio fundador, al mismo tiempo se trata de un organismo que se ha ido adaptando al contexto y aumentando su relacionamiento con países emergentes, con China como uno de sus principales socios claves.

Por otra parte, el giro económico y político que significó el gobierno de Macri respecto de la anterior administración implicó que, con el panorama regional dado, ciertos actores globales tradicionales (Estados Unidos y Europa), identificaran en Argentina un socio clave y atractivo como posible miembro del organismo.

En su informe de 2019 manifestando la importancia del acceso de Argentina a la OCDE, el Centro de Estudios Estratégicos e Internacionales de Estados Unidos (CSIS), un *think tank* estrechamente ligado a los intereses de Estados Unidos afirmó que avanzar en la candidatura de Argentina era fundamental teniendo en cuenta las fuertes tensiones que había en la región entre sistemas políticos. El ingreso a la OCDE era visto por Estados Unidos y aliados como una instancia para impulsar y acompañar las reformas estructurales en el país:

“Existen fuertes tensiones en América Latina entre sistemas populistas y no democráticos y democracias basadas en el estado de derecho. En tal contexto, el apoyo constante de Estados Unidos y los otros 36 países miembros se vuelve fundamental para avanzar formalmente con la candidatura de Argentina. Argentina ha sido bastante proactiva en los últimos tres años tanto en la promoción de los valores democráticos en la región como en el comienzo de la reconstrucción de pilares institucionales clave para el desarrollo sostenible en el país. Argentina necesita un fuerte apoyo externo de los estados miembros de la OCDE, incluidos sus gobiernos, el sector privado y la sociedad civil, para respaldar y consolidar las importantes reformas estructurales que se han iniciado en los últimos tres años en Argentina. Este tipo de apoyo externo, junto con el creciente entendimiento y apoyo interno en Argentina para estas reformas estructurales, no solo impactará positivamente en las perspectivas de crecimiento y estabilidad de Argentina, sino que también será una señal positiva de apoyo para una política más transparente y democrática.” (CSIS, 2019: 11).

Desde Estados Unidos, se percibía la importancia de que Argentina mantuviera un sistema económico y político pro mercado y pro occidente. Por dos motivos: para balancear el complejo panorama internacional y también por el interés del sector privado de ese país en avanzar en el sendero de reformas económicas pro mercado que favoreciesen las condiciones para el desarrollo

de inversiones en el mercado local. El documento del CSIS (2019) es bien ilustrativo en ese aspecto, en tanto resalta el cambio de impronta del gobierno de Macri y hace una serie de recomendaciones de políticas orientadas a flexibilizar las condiciones de ingreso al mercado de capitales, reducir la participación del sector público en el sector productivo, fortalecer mecanismos de prevención de corrupción y de derechos de propiedad. El presidente y CEO del CSIS Dr. John Hamre remarcó esta idea:

“Los Estados Unidos necesitan que Argentina sea un miembro exitoso de la OCDE. Es muy importante mostrar al mundo que los principios fundamentales de la OCDE - el estado de derecho; el gobierno responsable; la transparencia en la formulación de políticas públicas y en la toma de decisiones del sector privado; la innovación, las mejores prácticas en salud y educación, y las relaciones cooperativas con el resto del mundo- son la mejor forma de avanzar hacia un futuro exitoso.” (CSIS, 2019: 9)

Lo mismo fue confirmado por Alfonso Prat Gay en una de las primeras declaraciones referidas al ingreso a la OCDE:

"Gurría nos dijo que hay interés de la comunidad internacional de incorporar a la Argentina al grupo de los países que comparten buenas prácticas" (Télam, 2016a).

Desde este punto de vista, el acceso a la OCDE tendría similitudes con el episodio las negociaciones de deuda con el FMI, donde la decisión de Estados Unidos de dar un préstamo histórico al Gobierno de Macri tuvo en gran medida que ver con cuestiones geopolíticas (Míguez, 2020).

Frente a esta coyuntura adversa tanto a nivel global como regional, la voluntad de incorporación a la OCDE se puede explicar a partir de la búsqueda de certidumbre ante un contexto incierto. Si bien esta no fue la lectura oficial del Gobierno argentino que, por el contrario, mantuvo una mirada optimista de la globalización (factor que se analizará en el apartado III.IV), sí puede ser una variable importante al momento de entender por qué el ingreso a la OCDE podría ser una política de Estado, que contó con el acompañamiento de diversos actores de la oposición como de la sociedad civil. En este sentido, no es lo mismo ingresar a la OCDE en la década de los 90, con el auge del consenso de Washington y las doctrinas del “fin de la historia”, que en el nuevo contexto, cuando prima una crisis de liderazgo internacional.

Al mismo tiempo, es importante notar que, si bien la solicitud de ingreso a la OCDE ocurrió a comienzos de 2016, previo a los dos *shocks* que marcaron los años siguientes como el Brexit y el triunfo de Trump e incluso sin siquiera prever que el panorama internacional se complejizaría de tal manera -el Gobierno de Macri había manifestado su apoyo explícito a Hillary Clinton (Tokatlian y Russell, 2016)-, el hecho de que con posterioridad a este cambio se aceleraran los pasos¹² puede haber respondido a este cambio en el contexto internacional. Fue puntualmente con la asunción de Nicolás Dujovne en el Ministerio de Hacienda cuando se dieron los principales pasos y fue también el propio Ministro, quien presentó el Plan de Acción y quien trabajó en la búsqueda de todos los apoyos políticos internacionales.

¹² Luego de cambios en el gabinete económico y en la Cancillería con las salidas de Prat Gay y Malcorra y las asunciones de Dujovne y Faurie, respectivamente

Si bien no hay referencias explícitas al cambio del contexto internacional en la motivación para acelerar la propuesta de ingreso a la OCDE, el cambio de panorama en Estados Unidos y la percepción de un clima más hostil parece haber incidido en el ritmo con que se avanzó en el proyecto.

Al mismo tiempo, el mayor interés en la incorporación de Argentina puede ser interpretado como parte de una estrategia para tomar cierta distancia de Brasil y el Mercosur y buscar un mayor acercamiento hacia los países de la Alianza del Pacífico, teniendo en cuenta que en el momento de la búsqueda de adhesión de Argentina solamente Chile y Colombia formaban parte de la OCDE.

III.III. Nivel estatal: instituciones políticas, modelo de desarrollo y política exterior

El segundo nivel de análisis se remite a la dimensión estatal. El objetivo es identificar cómo puede ser entendido el ingreso a la OCDE en el marco del sistema político argentino. ¿En qué medida la decisión de impulsar el ingreso podría responder a factores vinculados a la correlación de fuerzas en el plano estatal? ¿Qué implicaba en términos del modelo de desarrollo económico? Y finalmente, ¿El ingreso a la OCDE se trataría de una continuidad o de una ruptura con la tradición de la política exterior argentina?

En línea con lo planteado en el marco teórico y en la metodología, se analizarán tres variables políticas fundamentales: (i) instituciones políticas, (ii) el modelo de desarrollo y (iii) la tradición de la política exterior.

(i) Instituciones políticas

Con respecto al régimen político, el elemento que sobresale a la hora de analizar la postulación de ingresar a la OCDE es la particular situación de llegada de Macri a la presidencia, luego de 12 años consecutivos del ciclo kirchnerista. En un país presidencialista como Argentina, la llegada al Gobierno a partir de un muy ajustado balotaje implicaba un gran desafío, que además se vio reforzado por otras variables como la falta de mayorías en las cámaras legislativas, el reducido número de provincias gobernadas por el oficialismo presidencial, las propias disputas dentro de la coalición política ganadora, la necesidad de numerosos cuadros técnicos para gestionar en forma simultánea la Ciudad de Buenos Aires, la Provincia de Buenos Aires y la Nación y el desafío de hacer frente a la delicada coyuntura económica internacional y local.

- **Llegada a la presidencia por un ajustado balotaje:** el Gobierno de Macri asumió luego de un muy ajustado balotaje en un contexto de amplia polarización, luego de tres mandatos consecutivos del Frente para la Victoria (2003-2015). Luego de haber quedado en segundo lugar en la primera vuelta de octubre frente al candidato del Frente para la Victoria Daniel Scioli (38,9%) con el 34,3% de los votos, el triunfo en segunda vuelta fue muy ajustado con el 51,3% de los votos, vs el 48,7% de Scioli. De esta manera, Macri fue el primer presidente desde la vuelta de la democracia en asumir luego de un balotaje. La situación fue solo comparable con la de la asunción de Néstor Kirchner, quien también quedó segundo en la

primera vuelta, pero con la diferencia que en esa oportunidad no llegó a concretarse la segunda vuelta por decisión del candidato que había resultado primero (Carlos Menem).

- **Coalición de Gobierno:** el triunfo de Macri fue posible gracias a la conformación de una coalición electoral denominada “Cambiamos”, integrada por distintos partidos políticos: Pro (Propuesta Republicana), UCR (Unión Cívica Radical), Coalición Cívica ARI, Partido Demócrata Progresista, Partido Conservador Popular. Hasta el momento el Pro tenía poco reconocimiento y aceptación en el interior del país. La alianza con la UCR fue determinante en ese sentido, pero implicaba también la necesidad de consensuar políticas y sostener la cohesión interna (Murillo, Rubio y Mangonnet, 2016).
- **Minoría legislativa:** el triunfo del Frente para la Victoria en la primera vuelta presidencial determinó una mayor presencia de esta fuerza política en el Congreso y una presencia minoritaria por parte de Cambiamos (Murillo, Rubio y Mangonnet, 2016). Esta situación le dio especial importancia a la tarea de consolidar un sistema de apoyos políticos para garantizar la gobernabilidad y también para avanzar en el proyecto económico que requeriría de importantes cambios de rumbos luego de 12 años de continuidad del proyecto kirchnerista. El rol del Frente Renovador y de Sergio Massa en el congreso fue fundamental dado este panorama.

Tabla 9. Composición de las cámaras del Congreso Nacional 2015-2017

Bloque	En cantidad		En porcentaje	
	Diputados 2015-2017	Senadores 2015-2017	Diputados 2015-2017	Senadores 2015-2017
FPV	117	43	46%	60%
UCR	50	11	19%	15%
PRO	41	4	16%	6%
PJ (no FPV)	36	9	14%	13%
PS-GEN	9	2	4%	3%
Izquierda	4		2%	0%
Otros		3	0%	4%
Total	257	72		

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Murillo, Rubio y Mangonnet (2016) y La Nación (2015).

- **Participación minoritaria en las gobernaciones, pero concentradas en provincias relevantes:** otra consecuencia de la derrota de Macri en la primera vuelta de las elecciones fue que las Gobernaciones quedaron en mayor medida en manos de Gobiernos opositores. Únicamente 5 provincias (Ciudad de Buenos Aires, Provincia de Buenos Aires, Mendoza, Jujuy y Corrientes¹³) quedaron alineadas con Cambiamos, mientras que la gran mayoría

¹³ En el caso de Corrientes, no tuvo elecciones en 2015, pero posteriormente se alineó políticamente con Cambiamos (Página12, 2017).

permaneció en manos del Frente para la Victoria. Pero si bien fueron pocas provincias en mano de Cambiemos, otra particularidad de la llegada de Cambiemos a la presidencia fue la sorprendente victoria en la Provincia de Buenos Aires que fue una novedad con importantes retos en términos de gestión, teniendo en cuenta que por primera vez desde 1987 no gobernaba el peronismo. Además, para el núcleo duro del Pro y el equipo cercano a Mauricio Macri, que hasta el momento solo gestionaba la Ciudad de Buenos Aires, implicaba un importante esfuerzo en términos de gestión que implicaba contar con cuadros técnicos para llevar adelante las gestiones en la Ciudad de Buenos Aires, la Provincia de Buenos Aires y la Nación (Murillo, Rubio y Mangonnet (2016).

- **Desafíos económicos:** La fragilidad política era especialmente relevante teniendo en cuenta los grandes desafíos que enfrentaba el gobierno entrante en materia económica tanto por el contexto internacional adverso a partir de la caída de los precios de commodities como por el conflicto con los *holdouts* y la necesidad de renegociar la deuda con acreedores externos (Murillo, Rubio y Mangonnet, 2016). En los años previos, y a tono con la región durante la década de los 2000, Argentina había atravesado un proceso de crecimiento económico y reindustrialización pero que no estaba consolidado y exhibía varias tensiones macroeconómicas: inflación, déficit comercial, restricción externa, estancamiento del empleo, exportaciones e inversiones (Damill, Frenkel y Rapetti, 2015). El gobierno de Macri planteó un giro en el modelo económico a partir de una estrategia que incluyó: devaluación y unificación del mercado de cambios, suba de tasas de interés, acercamiento a mercados internacionales de deuda y acuerdo con *holdouts*, reducción de retenciones a las exportaciones primarias, entre otras (Sturzenegger, 2019; Valdecantos, 2020).

Inicialmente, estas medidas, que impactaron en una aceleración de precios, contracción de la actividad y deterioro de los indicadores sociales del mercado trabajo y pobreza, tuvieron impacto en una abrupta caída en el Índice de Confianza del Consumidor elaborado por la UTDT, que cayó de 60,4% en noviembre de 2015 a 45,6% en febrero de 2016 luego de las primeras medidas económicas implementadas. Este descenso abrupto mostró que, más allá de las medidas iniciales, avanzar en una agenda de reformas estructurales iba a ser una tarea costosa. Un claro ejemplo se vio hacia fines de 2017 con las dificultades que tuvo el Gobierno para avanzar en la modificación de la fórmula de actualización de las jubilaciones, que suscitó fuertes rechazos y movilizaciones sociales (Freytes y Niedzwiecki, 2018).

Todo este panorama político configuró una delicada y particular llegada de Macri a la presidencia, una coyuntura internacional y local de mucha fragilidad de base. Desde este aspecto, el ingreso a la OCDE se puede explicar como parte de una estrategia para hacer frente a tanta polarización y para facilitar la implementación de un plan de reformas económicas, en línea con lo que hicieron otros países que ingresaron al organismo, donde la OCDE fue vista como una política “candado” para consolidar reformas con bajo nivel de aceptación inicial y que perduren a lo largo del tiempo.

El proceso de adhesión a la OCDE sería también una estrategia para establecer alianzas en la legislatura, acercando posiciones sobre la base de las recomendaciones de las buenas prácticas internacionales. La invitación del diputado Sergio Massa a formar parte de la comitiva que viajó

a Davos y su participación en la iniciativa de llevar adelante el ingreso a la OCDE es una muestra de esto.

También la OCDE se planteaba como una oportunidad para recibir ayuda y recomendaciones de políticas en una clase política que estaba asumiendo importantes espacios de gestión en muchos casos con pocos antecedentes de participación en la gestión pública teniendo en cuenta que muchos funcionarios hasta el momento se habían desempeñado únicamente en el sector privado, hecho por el que fueron catalogados como gobierno de CEOs (Míguez, 2018). El refuerzo técnico que suponían las recomendaciones de la OCDE podría venir a compensar estas falencias, al mismo tiempo que garantizaba un determinado rumbo económico pro mercado.

(ii) Modelo de desarrollo

Si bien la OCDE es un espacio que aborda una amplia variedad de temas, los temas económicos siguen siendo los predominantes y sus principales objetivos están vinculados a la promoción del crecimiento y desarrollo económico. El objetivo de esta sección es identificar en qué medida la postulación de ingresar a la OCDE se encontraba en línea con el proyecto económico de Cambiemos. Son varios los elementos de coincidencia.

- **Reformas Económicas y apertura al mundo:** El Gobierno de Macri se propuso una serie de reformas económicas a partir de la instauración de un modelo económico opuesto al anterior (Valdecantos, 2020) que desde un primer momento se avanzó en la liberalización financiera y comercial bajo el objetivo de avanzar en una “inserción inteligente al mundo”. Durante los períodos de gobierno de Cristina Fernández de Kirchner, se había impulsado un proceso de crecimiento basado en el mercado interno, caracterizado principalmente por la expansión del consumo privado y la inversión pública, con la industria nacional como uno de los sectores en conjunto más beneficiados. Este proceso se vio acompañado de ideas reminiscentes a la industrialización por sustitución de importaciones, entendida como un pilar necesario para el desarrollo, y de una política exterior cercana a la de los gobiernos de izquierda y centro-izquierda de la región (Actis, Busso, Calderón y Zelicovich, 2017).

En contraste con estas ideas, desde el gobierno de Macri se puso la prioridad sobre la liberalización de capitales con el objetivo de recuperar la confianza de los inversores externos. En este sentido, distintas expresiones intentaron sintetizar esta visión económico-política de una “apertura al mundo” tanto en términos políticos como económicos (Mazzina, y Cambel, 2018; Zelicovich, 2018b).

Muchas de las primeras medidas implementadas estuvieron en esta sintonía: la unificación cambiaria, eliminación de restricciones de acceso al mercado cambiario, ampliación de los plazos para la liquidación de divisas de exportaciones, reducción de los plazos mínimos de permanencia de inversiones de corto plazo, eliminación de retenciones al trigo, maíz, carne, productos regionales, petróleo y productos mineros, y su disminución en el caso de la soja; el aumento en el precio local de los hidrocarburos y en las tarifas de servicios públicos; la desregulación del comercio exterior; y el aumento en las tasas de interés locales (Freytes y Niedzwiecki, 2018).

- **Patrón de especialización basado en ventajas comparativas:** en términos de especialización productiva, se planteaba un modelo que privilegiaba la actividad agroindustrial y que cuestionaba abiertamente la importancia de una estrategia de industrialización (Míguez, 2017, Frenkel y Azzi, 2018). Se trató de una versión *aggiornada* de las posiciones que históricamente habían impulsado los modelos de desarrollo basados en recursos naturales y que incorporaba también otras actividades como las de servicios basados en el conocimiento (servicios profesionales, software) y el turismo (Tavosnanska, 2019). La versión *aggiornada* de este modelo productivo basado en ventajas comparativas se puede ver en declaraciones de Macri, donde planteaba la estrategia de Argentina de integrarse al mundo a partir de la producción de alimentos: "Argentina debe ser el supermercado del mundo" (Macri, 2017).

La estrategia basada en recursos naturales y ventajas comparativas desembocó en una pérdida de centralidad de la actividad industrial, la cual fue severamente afectada por las medidas de reforma económica impulsadas que derivaron en una contracción de la demanda interna, suba de costos y encarecimiento de las tasas de interés y restricciones crediticias. Se intentó instalar la idea de que las políticas industriales eran cuestión del pasado y que Argentina en cambio debía reorientar sus esfuerzos hacia los sectores internacionalmente competitivos (Tavosnanska, 2019).

Esto produjo un cambio radical en relación con los principales sectores beneficiados de la economía: el sector agropecuario, la intermediación financiera, la explotación de minas y canteras y la prestación de servicios públicos (electricidad, gas, agua y transporte) En cambio, los mayores perdedores fueron la industria manufacturera y la construcción (Cantamutto y Schorr, 2017). Durante el período 2015-2019 el Valor Agregado Industrial registró una caída de 11,8%; muy superior a la del conjunto de las actividades económicas (caída del 4,8%).

La orientación económica hacia las ventajas comparativas se hizo especialmente evidente en el acercamiento económico con Europa en lugar de privilegiar vínculos con mercados emergentes. El acuerdo cerrado entre la Unión Europea y el Mercosur es un ejemplo de esto, en la medida que se trató de un acuerdo con mercados que son competencia para la producción industrial y no mercados complementario (Simonoff, 2020).

Teniendo en cuenta estas dimensiones, tanto las medidas implementadas en materia de apertura y desregulación como en aquellas referidas al modelo de desarrollo productivo, estaban en línea con las implicancias de ingresar a la OCDE.

Las medidas de apertura se encontraban en sintonía con las recomendaciones de la OCDE, especialmente en lo que se refiere a los códigos de liberalización de operaciones y priorizaban la implementación de medidas de apertura al mundo sobre la base de que la desregulación financiera y del comercio exterior era una condición necesaria para atraer inversiones del extranjero.

Estos mismos sesgos en la política económica fueron especialmente notorios en algunas de las leyes aprobadas en el marco de los avances en la hoja de ruta del plan de acción para el ingreso de la OCDE. Por ejemplo, las modificaciones vinculadas a la Ley de Mercado de Capitales que

previamente había otorgado un poder de intervención a la CNV y el Banco Central en los mercados financieros.

Al mismo tiempo, el Gobierno de Macri el ingreso a la OCDE era una herramienta fundamental para avanzar en el proceso de reformas estructurales y para la fundación de las bases de un país desarrollado. Al respecto, las siguientes declaraciones del ministro Nicolás Dujovne ilustran la visión oficial respecto del ingreso a la OCDE y su impacto en términos económicos:

“Para la Argentina el proceso de candidatura y eventual acceso constituye una manera de anclar las reformas que van a contribuir a que el país pueda continuar con este camino de crecimiento, de generación de prosperidad y reducción de la pobreza. Estamos muy contentos con el informe, refleja nuestra visión, nuestros objetivos” (Nicolás Dujovne, 2017).

En esta misma sintonía, se remarcaba la importancia del ingreso a la OCDE como señal de cambio de rumbo respecto de las políticas que había implementado el Gobierno anterior:

“La entrega de este Plan de Acción permitirá a la OCDE informar oficialmente a su Consejo de Embajadores sobre los avances que ha logrado la Argentina en estos meses de trabajo. Y se suma a los esfuerzos realizados por el Gobierno Nacional para impulsar las reformas estructurales que le están permitiendo al país remediar las distorsiones creadas por políticas intervencionistas” (Ministerio de Hacienda, 2017b).

Respecto de la centralidad de las ventajas comparativas, el acceso a la OCDE era entendido como un mecanismo para reencausar la economía local hacia un modelo económico más cercano al que había estado vigente en los años del Modelo Agroexportador. Según las presentaciones de las autoridades a cargo de llevar adelante la iniciativa, el subdesarrollo de Argentina se explicaría a partir del quiebre que hubo en 1930, justamente cuando se estaba abandonando el Modelo Agroexportador por el Modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones. En presentaciones ante el Congreso sobre el proceso de postulación de Argentina se planteó este diagnóstico:

“Si hay una cosa que no tenemos que hacer es seguir perdiendo el tiempo. 90 años de haber perdido tiempo desde 1930 hasta ahora es un lapso más que suficiente como para empezar transformaciones que sean sustentables” (Scaglione, 2019)

Gráfico 3. Diagnóstico sobre causas de rezago económico argentino



Fuente: Presentación de Marcelo Scaglione (2019) en el Congreso de la Nación

(iii) Tradición de política exterior

El tercer aspecto del análisis del plano estatal remite a la **tradición de política exterior argentina**. En la estrategia de ingreso a la OCDE se pueden reconocer varios elementos que forman parte de la misma. Si bien la política exterior argentina ha tenido una serie de discontinuidades a lo largo de la historia, al mismo tiempo hay autores que planean que se pueden identificar elementos que, en mayor o menor medida, han estado presentes a lo largo de distintos períodos.

- **Afiliación a la esfera europea:** Desde los comienzos de la política exterior argentina con la formación del Estado Nación a fines del siglo XIX, Argentina tuvo una fuerte inclinación por el relacionamiento con Europa. El continente europeo (y Gran Bretaña en particular), era concebido como la garantía del progreso. Esta afiliación a la esfera británica y europea estuvo fuertemente vinculada al sistema de creencias que predominaba entre la clase dirigente de la época, que representaba a los intereses ganaderos y agroexportadores, vinculados fundamentalmente a la venta de sus productos a dichos mercados (Corigliano, 2013a; Russell, 2010).

Si bien la afiliación a la esfera europea se fue diluyendo a lo largo del tiempo e incluso las relaciones bilaterales fueron perdiendo relevancia en toda la región (Grabendorff, 2008), Europa sigue siendo uno de los principales socios comerciales del país con importante participación en el comercio exterior y en los flujos de inversiones (la Unión Europea fue el destino del 17% de las exportaciones argentinas entre 2000-2015 y el origen del 50% de la posición pasiva bruta de inversión extranjera directa en Argentina).

Además, prevalece un lazo cultural compartido muy marcado, que se expresa tanto en la herencia migratoria luego del flujo de migraciones que llegó de Europa a principios del Siglo XX como por la compartida defensa de los valores democráticos (Van Klaveren, 2004).

- **Política exterior motorizada por objetivos comerciales:** en línea con los principios alberdianos, un elemento que ha estado presente en mayor o menor medida en la política exterior argentina es el de estar guiada por objetivos de garantizar el acceso a los principales mercados del exterior y a los capitales financieros. Más allá de ciertos momentos donde las relaciones exteriores estuvieron marcadas por cuestiones de simpatía ideológica (Escudé, 1991), durante muchos momentos predominó el perfil comercial de las relaciones (Corigliano, 2013a). El acceso a la OCDE motivado por el objetivo de mejorar las condiciones financieras, bajar el costo del endeudamiento y favorecer la localización de inversiones estaría en línea con este postulado.
- **Participación en espacios multilaterales.** Desde muy temprano en la política exterior, la defensa de la paz se enarboló como un dogma y dio lugar a la creación de doctrinas que definen a la política exterior argentina hasta el día de hoy como la fórmula argentina del arbitraje y la doctrina Drago (Corigliano, 2013a). En esta línea, históricamente Argentina ha mostrado una participación activa en foros multilaterales y ha defendido los tratados alcanzados. Exceptuando ciertos períodos de la historia argentina dominados por gobiernos dictatoriales y especialmente el episodio de la Guerra de Malvinas, el país logró posicionarse como un referente en distintos aspectos como la democracia, los derechos humanos y las misiones de paz (Russell y Tokatlian, 2009; Merke y Zaccato, 2018). La participación de Argentina en el G20 es otro punto de contacto con la OCDE en la medida que gran parte de los países allí presentes son parte de ambos organismos.

A partir de estos factores, la postulación para ingresar a la OCDE contaba con algunos elementos de continuidad con la tradición de política exterior argentina, especialmente con aquella que estuvo vigente en los orígenes de la conformación del Estado Nación y que se identifica con los principios de Alberdi.

Teniendo en cuenta la elevada participación de países europeos en la OCDE, el proyecto trae reminiscencias de aquella época de la política exterior dominada por la fuerte afiliación a la esfera europea. Otra de las continuidades es la importancia dada a los objetivos económicos como fin principal de la política exterior. La política exterior en función de maximizar las capacidades económicas de Argentina ha sido una continuidad de la gestión de Macri (Listrani Blanco y Zaccato, 2018) y la solicitud de acceso a la OCDE se enmarca bajo ese paradigma. En el ingreso a la OCDE se ponderaban muy positivamente las ventajas económicas que traerían para el país mayores inversiones, mayor acceso a financiamiento y reducción de la tasa de interés. Asimismo, la importancia dada a los temas económicos se puede encontrar en la iniciativa de ingreso a la OCDE a partir de la centralidad del Ministerio de Hacienda en su implementación dada la creación de la Unidad de Gestión ante la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), que fue la encargada de llevar adelante gran parte de las gestiones para avanzar en la postulación. Y finalmente, en línea con la fuerte defensa de la institucionalidad y la paz democrática, ingresar a la OCDE puede ser entendido como una continuidad.

Sin embargo, el ingreso a la OCDE también implicaría algunas novedades como el mayor compromiso con las buenas prácticas fijadas por el organismo que si bien no son vinculantes,

ejercen presión de otros modos. Esta cualidad contrasta ampliamente con la del G20 que es un foro informal que no exige compromisos y a donde Argentina había ingresado junto con Brasil y México como representantes países en desarrollo de América Latina¹⁴ (Abeles y Kiper, 2010).

Otra novedad en relación a la tradición exterior de Argentina se vincula con al modelo de política exterior hacia Estados Unidos. Los principios de Alberdi y gran parte de la política exterior argentina estuvieron marcados por la oposición a los proyectos de Estados Unidos en los ámbitos panamericanos (Russell, 2010). A diferencia de los países de la región que ya son miembros de la OCDE (Chile y Colombia) y que se caracterizan por tener relaciones políticas y económicas más cercanas a Estados Unidos (Tickner y Morales, 2015; Russell y Tokatlian, 2009), para Argentina ingresar a la OCDE implicaría un cambio de estrategia. Si bien la OCDE tiene principalmente miembros europeos, no deja de ser también un proyecto de Estados Unidos, teniendo en cuenta que fue el socio fundador y que sigue siendo una importante participación en las decisiones del organismo (ver sección II.I). En este sentido, no es una coincidencia que el intento anterior de ingresar al organismo haya tenido lugar en la década de 1990 cuando predominó una estrategia de acoplamiento a Estados Unidos en el marco del Consenso de Washington (Russell y Tokatlian, 2009). La diferencia es que mientras en aquel contexto el acercamiento a Estados Unidos se podía interpretar bajo la literatura del realismo periférico como una decisión consistente con el liderazgo norteamericano en el hemisferio occidental luego de la caída de la URSS (Escudé, 1991) en la que toda América Latina se acomodó como bloque a Washington, esto ya no era así durante la presidencia de Macri sino que el alineamiento implicaba una novedad en un contexto internacional además diferente de aquel.

III.IV. Nivel de individuos: sistema de creencias

Como tercer nivel de análisis, en esta sección se analizará la dimensión individual. El objetivo es identificar qué aspectos presentes en el sistema de creencias de los funcionarios que llevaron adelante el proceso de adhesión al organismo incidieron en la decisión de llevar adelante la postulación de Argentina a la OCDE. Esto se vincula con diversos trabajos que analizan la política exterior argentina bajo la presidencia de Macri, con el foco puesto en los vínculos con Occidente y en el sistema de creencias (Tokatlian y Russell, 2016; Zelicovich, 2018a, Corigliano, 2018). De acuerdo con estos trabajos, la gestión de Macri en términos de política exterior buscó alcanzar un mayor acercamiento con dicho hemisferio y darle al país una nueva identidad internacional que abriría espacio a la llegada de inversiones, financiamiento y permitiría aumentar las exportaciones. En esta línea, para los funcionarios a cargo de llevar adelante esta tarea, la OCDE tenía una fuerte impronta identitaria, que se asociaba a una determinada forma de hacer las cosas, a la calidad, a las buenas prácticas, al *status* y al reconocimiento, entre otras variables.

- **Visión optimista del proceso de globalización:** si bien en la sección III.II vimos cómo se había complejizado el panorama internacional en los años 2015-2019, la decisión de impulsar la candidatura a la OCDE estuvo atravesada por una visión optimista por parte de Macri y

¹⁴ Si bien en una primera instancia el ingreso fue bajo el alineamiento con los Estados Unidos, a comienzos de la década del 2000 esta estrategia cambió

sus funcionarios del orden internacional y el proceso de globalización (Corigliano, 2018; Frenkel, 2016; Tokatlian y Russell, 2016). Mediante el objetivo de “volver al mundo”, se manifestaba que el país podría recibir una serie de beneficios disponibles y que no estaban siendo aprovechados por las malas decisiones de la administración anterior y no por un contexto internacional más restrictivo o con mayores condicionantes. Se otorgaba además una excesiva importancia a los buenos vínculos con Estados Unidos y países de Occidente como herramienta para incrementar las exportaciones, acceder a buenas condiciones de financiamiento y alcanzar un proceso de crecimiento sostenido, sin identificar otras restricciones o desafíos en el plano internacional.

- **Búsqueda de una nueva identidad nacional.** A lo largo de las distintas declaraciones de funcionarios a cargo de la iniciativa, sobresalió el objetivo de ingresar a la OCDE como un mecanismo para cambiar la identidad del país y la forma de ejercer la política pública. Se partía de un diagnóstico de que Argentina era un país poco confiable y que necesitaba un cambio cultural para el desarrollo:

"Hay mucho entusiasmo y optimismo en el país y un entendimiento de lo que tenemos que hacer **para volver a ser un país confiable**" (Macri, 2016a).

En tanto, el ingreso a la OCDE era la vía para ganar confianza. La Canciller Susana Malcorra explicaba el proceso de reformas que implica la OCDE como una condición para ganar confianza y como un mecanismo para lograr cambios:

“Estamos trabajando para mejorar todas nuestras leyes, nuestros sistemas nuestra forma de trabajo, que **lo que va a hacer es que Argentina tenga otro punto de vista para volverse confiable**. (...) Creemos que es muy importante porque **es estructurante de cambios**, es un compromiso de largo plazo para adherir a principios que son muy muy fuertes y que estamos convencidos también están **en línea con lo que pretendemos para Argentina**” (Malcorra 2017).

En igual sentido, el Canciller Faurie se refirió al proceso de ingreso a la OCDE como un proceso de construcción de confianza:

“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**” (Faurie, 2017).

Por su parte, Marcelo Scaglione resaltó el rol de la OCDE como un proceso de cambio de identidad:

“Lo que diría, sobre todo, que va a ser más difícil, es **cambiar nuestro chip** como argentinos, porque ya (...) vieron cómo evolucionó el PBI en los últimos noventa años, vieron cómo otros países despegaron y nosotros nos quedamos donde estamos (...) y lo más difícil es cambiar el chip, no solamente a nivel de gobierno federal, también en el Congreso, en las empresas, en los sindicatos, en la sociedad civil, en la academia (...) es un cambio de conjunto porque justamente es lo que determina el pasaje de un país adolescente a uno adulto” (Scaglione, 2019)

“Ahí nos damos cuenta que **Argentina es un país adolescente** y que, cuando demos el paso, cuando cambiemos el chip, [cuando] digamos ‘tenemos una visión para los próximos treinta años’, [y] generemos consensos, generemos políticas de Estado y después le ponemos esfuerzo, constancia, perseverancia; ahí **vamos a ser un país adulto**” (Scaglione, 2019).

La cuestión identitaria se veía especialmente en el énfasis puesto por parte de los funcionarios en lograr la adhesión. Mientras que muchos países son seleccionados o contactados por la OCDE para ingresar, en el caso de Argentina fueron las autoridades locales quienes manifestaron la voluntad de ser parte y ser considerados en caso de que la OCDE abriera la posibilidad de nuevos procesos de ingreso. Para eso, encararon un ambicioso Plan que involucró contactos con todos los países miembros y un trabajo diplomático de importante magnitud en virtud de poder pertenecer a la OCDE. Incluso, por la insistencia de funcionarios argentinos, el ministro Dujovne y el Canciller Faurie fue los primeros de un país no miembro de la OCDE en poder tener una presentación ante el Consejo:

“Hicimos este plan de acción [y] no solamente nos encargamos de ir ver embajador por embajador, sino **que le pedí al Ministro Dujovne en una primera instancia y luego una segunda fue el Canciller Faurie, a que fueran a la OCDE, fueran al Consejo donde únicamente son invitados los Ministros de los países miembros**, de hecho tanto Nicolás Dujovne como Jorge Faurie **fueron los primeros ministros Argentinos en hablar ante el Consejo de la OCDE, porque eso no está reservado para países que están afuera de la OCDE**” (Scaglione, 2019).

El objetivo de dar una señal al mundo estuvo muy presente en distintas declaraciones y denotaba la importancia dada a buscar un respaldo en el exterior, como garantía de calidad. La excesiva valoración de la mirada del exterior estaba a su vez relacionada con una visión binaria del mundo por parte del poder ejecutivo, según la cual los países se dividen entre los que están a favor del orden liberal y son democráticos y los que están en contra y son autoritarios (Listrani Blanco y Zaccato, 2018). Existía un convencimiento de que Argentina se había alejado de los países que cooperan con el orden internacional y de que la gestión de Macri volvería a acercar al país al orden liberal a partir de su “autoimagen de bróker de consensos internacionales” (Merke y Zaccato, 2018).

- **Importancia otorgada al mérito y a la dificultad de pasar el proceso.** En todo el proceso de postulación a la OCDE hubo una, ponderaron en forma enfática en sus discursos el rol de la OCDE como espacio de buenas prácticas, como sello de calidad. La cuestión de que la OCDE sea cerrada y por lo tanto sea difícil entrar, reforzaba la dimensión meritatoria. El objetivo era en gran medida lograr la aprobación del exterior, pasar el examen de adhesión. Esto se puede identificar en algunas afirmaciones en torno a la dificultad de pasar el proceso. Por un lado, en los discursos de Marcelo Scaglione en el Congreso quien describió al proceso como largo, difícil y complejo:

“El proceso de acceso (...) es **largo, difícil y complejo**. Es un proceso que podemos dividirlo en dos grandes etapas: [i] desde la presentación de la candidatura hasta recibir la invitación, y [ii] desde el momento en que se recibe la invitación y un país candidato tiene que pasar examen. Y digo la palabra ‘examen’. **Tenemos que rendir y ser evaluados por los países miembros, que van a determinar nuestra línea de base, dónde estamos**. Van a comparar esa línea de base con las buenas prácticas internacionales y nos van a establecer una serie de recomendaciones. Una hoja de ruta basada en la experiencia de esos países, de esa experiencia diversa para que no inventemos la rueda, no nos equivoquemos como ellos en algunos temas y sobre todo para q hagamos las transformaciones que son necesarias en un plazo razonable.” (Scaglione, 2019).

En el mismo sentido, hay afirmaciones que realzan el carácter de la OCDE de institución cerrada y exclusiva a la que es difícil acceder:

“La OCDE es un organismo cerrado, en general no recibe países miembros, porque **justamente busca tener pocos países**. Ya tiene países que representan 3/4 partes de la inversión, **no está muy proclive a nuevos candidatos, eso cuesta mucho**” (Scaglione, 2019).

Y se puso énfasis en la dificultad del acceso y los sacrificios realizados:

“Esto es construir confianza: de los 60 compromisos iniciales para los primeros 18 meses, logramos una ejecución del 140%. **Redoblamos la apuesta**. Fue nuevamente el ministro Dujovne a la OCDE a explicar que no sólo habíamos cumplido los 60, sino que habíamos hecho 100 y ahora presentamos 120 más para el periodo 2018/19, destinado a seguir haciendo avanzar a Argentina en esos 3 ejes: participación en comités, adhesión a instrumentos de la OCDE y revisiones técnicas” (Scaglione, 2019).

- **Voluntad de integración o mayor cercanía a la Alianza del Pacífico.** Las apreciaciones favorables respecto de las condiciones políticas y económica de los países de la Alianza del Pacífico demostraban el interés de las autoridades argentinas por emular algunas de las políticas implementadas por esos países, que además poseen una muy cercana relación diplomática con Estados Unidos. Teniendo en cuenta que Colombia y Chile eran los únicos países de América del Sur que ya habían ingresado a la OCDE al momento de la postulación de Argentina (Chile en 2010 y Colombia había sido invitada en 2013 y estaba en proceso de adhesión que finalizó en 2020), la postulación de Argentina daba cuenta de cierto interés por replicar dichas experiencias y por acercarse a esa región. Las menciones a estos países ponderaban muy favorablemente los logros en materia de apertura económica (en línea con el proyecto económico descrito en III.III) pero hacían pocas menciones a las dificultades que todavía tenían para mejorar las condiciones de vida de sus poblaciones y los problemas estructurales de desigualdad de dichas economías.

Los vínculos con Chile tuvieron un lugar destacado en la agenda de Macri a partir de la admiración personal que el Ex Presidente tenía por el modelo político y económico de aquel

país (Corigliano, 2018). Esta admiración se puede ver en declaraciones que realizó en el marco de la visita de Bachelet a la Casa de Olivos:

“Y en otras experiencias, que queremos compartir **Chile realmente ha hecho una labor muy desarrollada, muy avanzada respecto a nuestra economía, en sectores como la pesca, como la minería, de los cuales queremos aprender.** Ha hecho también trabajo en algo que hemos puesto como centro en nuestra agenda, que es la Pyme; en la Argentina ello se ha avanzado mucho y también queremos aprovechar de ese conocimiento y de ese intercambio y, que por supuesto, también traiga como consecuencia, que también trabajen en conjunto las Pymes argentinas, las Pymes chilenas, pensando no sólo en nuestros mercados, sino en el mundo entero. (...) Y además le hemos dicho a la Presidente [Bachelete], que lo vamos a hacer con **el enorme entusiasmo y afecto y admiración, que tenemos por el pueblo chileno** (...).” (Macri, 2016b).

Esto se puede ver también en algunas de las siguientes declaraciones donde funcionarios se refieren a las experiencias de Chile y Colombia en el marco de la postulación de la OCDE. Un discurso de Nicolás Dujovne da a entender esta postura, en la medida que resalta la próspera trayectoria de los países vecinos como disparador de la estrategia de cambio para la sociedad argentina:

“Después de décadas de vivir en democracia y de un contacto más cercano con experiencias internacionales; después de **ver prosperar a la mayoría de nuestros vecinos**, hay hoy un profundo deseo de cambio en la sociedad argentina.” (Dujovne, 2018).

En la misma línea, Marcelo Scaglione plantea a Chile y Colombia como países de la región que han encarado políticas de Estado y son ejemplos en la región:

“En mayor o menor grado somos un continente que por cuestiones políticas por falta de políticas de Estado, por esta cuestión de refundación, nada se desarrolla en forma consistente a lo largo del tiempo, **salvo el caso de Chile o Colombia** ahora pero no deja de ser muy reciente. Cuando lo analizas con un prisma de varias décadas” (Scaglione, 2020b)

- **Participación de funcionarios de carrera en el proceso de postulación.** Si bien la postulación a la OCDE fue una decisión política, gran parte del trabajo fue técnico. Puntualmente desde el Ministerio de Hacienda fue donde se concentró la gestión en torno al plan de acción y desde donde se hicieron los mayores esfuerzos en términos de presentaciones y reuniones para convencer a diversos actores de la sociedad civil y del Estado de la importancia de este proceso.

La figura de Marcelo Scaglione fue fundamental en este sentido. El funcionario designado al frente de la Subsecretaría Unidad de Gestión ante la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), encaró la tarea con mucho compromiso a partir de su larga experiencia en el exterior luego de haber vivido 15 años en Francia país donde la OCDE tiene su sede) y de haber estudiado personalmente con Emmanuel Macron, el entonces presidente de Francia, socio clave en el organismo. En la Jornada de "Ingreso de la Argentina

a la OCDE" realizada en el Congreso de la Nación, el Director General de Relaciones Institucionales del Senado Enrique Pinedo presentó Marcelo Scaglione a partir de esta característica:

“Me toca presentar al Dr. Contador de la UBA Marcelo Scaglione, que tiene un currículum largo, pero he decidido acortarlo. Marcelo es especialista en administración de la escuela nacional de administración de **Francia**. Cursó un Máster en esa ciudad. Pero lo más importante a mi criterio es que después de estar **15 años afuera en París** y en otras partes estudiando con algunos personajes interesantes, creo que **Macron** ha estudiado con él, después de 15 años el Ministerio de Economía lo llama para nombrarlo subsecretario para que nos represente en la OCDE con el objetivo claro y preciso del Gobierno de introducir a la Argentina en la OCDE.” (Pinedo, 2019).

Al mismo tiempo, el hecho de que el proceso haya sido abordado por técnicos es importante justamente porque la OCDE busca hacer un trabajo a nivel técnico muy minucioso, penetrando en cada una de las áreas de los Ministerios y consolidando una red técnica de colaboración entre funcionarios de cada uno de los países que al mismo tiempo retroalimenta la función de los técnicos de la OCDE y les da razón de ser:

“**El 95% del trabajo es un trabajo técnico que se hace en los comités.** En los comités están los países que te evalúan. Los comités son los que establecen cuál es tu línea de base en relación a las buenas prácticas, son los que terminan y te sugieren un camino crítico para alcanzar esas buenas prácticas en un lapso razonable, y son los comités también, en función del dialogo, la cooperación establecen las buenas practicas q luego son adoptadas por el consejo de la OCDE, que es el órgano máximo y una vez q son adoptadas, los países miembros están obligados a traspasarlas a su derecho positivo y aplicarlas entonces participación en comités de OCDE” (Scaglione, 2019)

Como se advierte a partir de esta sección, el objetivo de ingresar a la OCDE estaba atravesado por una serie de variables subjetivas sobre el rol de la OCDE, el punto de partida de Argentina y la forma de alcanzar el desarrollo. El ingreso estuvo motivado en gran medida por una determinada visión del mundo y por la importancia de pertenecer a un organismo con fuerte importante europea, donde la cuestión identitaria, de cambio de chip y el rol al proceso de rendir examen y ser evaluado, estuvo muy presente.

La consecuencia de dicha visión fue que condujo a que se hicieran muchas reformas de con el objetivo de ser admitidos por la OCDE, sin que las mismas estuvieran enmarcadas en un proceso de negociaciones, como suele suceder por ejemplo con los acuerdos comerciales. El proceso no fue planteado como parte de un acuerdo para alcanzar beneficios concretos para el país y tampoco contó con un balance de costos y oportunidades. En cambio, estuvo en gran parte motivado por la confianza en las ventajas derivadas del ingreso con una visión optimista de la globalización y la búsqueda de un acercamiento a los países desarrollados.

IV. BALANCE DE LA POSTULACIÓN DE ARGENTINA A LA OCDE

Luego del recorrido realizado, el objetivo de esta sección es hacer una evaluación de las oportunidades y los costos de la postulación al ingreso a la OCDE. El discurso oficial había planteado que ingresar a la OCDE traería una serie de ventajas, pero poco se dijo de los posibles costos. Tomando los puntos señalados en el capítulo anterior, se realizarán observaciones en torno a estos puntos.

En línea con el discurso oficial, los beneficios de ingresar a la OCDE se pueden agrupar en tres dimensiones: **institucionales**, los **económicos** y los **reputacionales**. Para cada uno de ellos, se repasan los aspectos beneficiosos, así como posibles implicancias no deseadas.

- **Aspectos institucionales:** son aquellos derivados de fortalecer la presencia de Argentina en instituciones internacionales, así como fortalecer la propia institucionalidad local. Se traducen en una mayor participación en el sistema internacional, así como la posibilidad de diseñar políticas internas de largo plazo.

A nivel internacional y teniendo en cuenta el delicado contexto político tanto global como regional, el ingreso a la OCDE se podría ver como una oportunidad para fortalecer mecanismos de participación institucional en un contexto de crisis de los liderazgos internacionales tradicionales y creciente incertidumbre (ver apartado III.II). Considerando además que la OCDE supo adaptarse a los cambios del contexto internacional e interpretar las innovaciones de la gobernanza global más compleja (ver apartado II.I), fortalecer la participación dentro del organismo sería una oportunidad para abordar estas nuevas temáticas dentro de un marco institucional. Al mismo tiempo, permitiría incrementar el diálogo con diversos actores del mapa global no solo en el nivel de los gobiernos sino también entre técnicos, empresas, sindicatos y otros actores de la sociedad civil ampliando los canales de comunicación para transmitir y comunicar la visión local de numerosas temáticas.

Ingresar a un organismo como la OCDE sería en este sentido consistente con el objetivo de llevar la voz de los países emergentes o en desarrollo a diversos foros globales. Esto es lo que ya sucede actualmente en instancias como el G20. La participación de Argentina, junto con la de los países de la región que ya son miembros, permitiría balancear la mirada de la OCDE que tradicionalmente era la de “un club de países ricos” para contemplar también la mirada desde América del Sur.

En términos institucionales, la estrategia de ingreso a la OCDE tiene además puntos en común con la tradición de la política exterior argentina, que cuenta con una larga tradición de participación en organismos internacionales y con una historia de larga defensa del derecho internacional (ver apartado III.III).

A nivel local, y considerando las particularidades de la asunción de Macri a partir de un muy ajustado balotaje en un contexto de mucha polarización y con minoría en las cámaras legislativas (ver apartado III.III), el proceso de adhesión a la OCDE se puede interpretar como una estrategia para fortalecer la gobernabilidad y alcanzar consensos de largo plazo. Frente a la polarización y los desafíos de gobernabilidad, la OCDE era vista como una forma de establecer alianzas en la

legislatura, acercando posiciones sobre la base de las recomendaciones de las buenas prácticas internacionales. Ya desde el punto de partida de la postulación, con la invitación del diputado Sergio Massa a formar parte de la comitiva que viajó a Davos, lugar donde se planteó por primera vez la iniciativa de postulación, hubo indicios en este sentido.

Efectivamente en el marco de la postulación de Argentina a la OCDE se logró avanzar con una serie de leyes de relevancia que incluyeron también acuerdos con Gobernadores (ver apartado II.II). Adicionalmente, a partir de la participación de Argentina en la red parlamentaria de la OCDE se conformó un grupo de legisladores tanto del oficialismo como de la oposición a cargo de representar al país en esa red, lo que constituye un aporte al diálogo institucional entre representantes de diversos espacios políticos con un mismo objetivo común.

Asimismo, en el marco de la postulación para ingresar a la OCDE se avanzó con dos iniciativas de suma relevancia en términos institucionales. Por un lado, la reconstrucción del INDEC, institución que había sido fuertemente cuestionada por las intervenciones de sus estadísticas. Por otro, la puesta en valor de la Oficina de Presupuesto del Congreso (OPC), organismo fundamental para avanzar hacia leyes que sean diseñadas teniendo en cuenta evaluaciones de impacto.

En el caso de la mayor institucionalidad, parte de la literatura sobre el desarrollo se ha centrado en las dificultades institucionales de Argentina para establecer políticas de largo plazo (Fanelli y Tommasi, 2014). En la medida que el ingreso a la OCDE sea una política de Estado con consenso entre los distintos partidos políticos, puede haber una oportunidad para fortalecer instituciones y políticas de largo plazo.

Sin embargo, también es posible identificar una serie de riesgos. Como contracara de la mayor institucionalización, el proceso de ingreso exige la adopción de una serie de recomendaciones basadas en experiencias de otros países que puede implicar muchas rigideces para el país que ingresa y restringir cursos de acción a futuro.

Estas recomendaciones van incluso más allá de las exigidas para favorecer el clima de negocios, sino que incluyen también otras esferas, tales como en como la Agricultura, Pesca, Salud, Educación, Ciencia y Tecnología, Gobierno Corporativo, Medio Ambiente, el régimen de Seguros y Planes de Pensiones, dimensiones de Desarrollo Territorial, entre otros. Un ejemplo de esto se puede encontrar en la Evaluación del Desempeño donde los países son incentivados a presentar avances y reciben presión para que modifiquen su política ambiental (Galperin, 2018).

En términos de políticas públicas o requerimientos para las empresas puede implicar condiciones muy ambiciosas que terminen beneficiando a aquellas que están radicadas en jurisdicciones que cuentan con mejores condiciones de competitividad de base para insertarse en el mercado doméstico y cumplir con las buenas prácticas establecidas por la OCDE.

También puede implicar un condicionamiento en la administración de las empresas públicas o con participación estatal, ámbito en el cual la OCDE tiene muchas recomendaciones. El informe de la CSIS (2019), advirtió en este sentido sobre la elevada participación del sector público en empresas y alertó sobre el déficit de algunas de estas empresas con una mirada que no tiene en cuenta dimensiones de política y prioridades domésticas sino únicamente en términos económicos:

“In Argentina, the state is a significant shareholder in many of the largest domestic listed firms. Therefore, from an OECD perspective, corporate governance in Argentina should address issues on both listed and state-owned companies—an approach the current administration has adopted. Regarding state-owned enterprises (SOEs), their governance practices were very weak with no centralized oversight, no accountability, and low transparency. Almost all SOEs at the national level were running operational losses—in some cases very significant losses—that have regularly been balanced through direct budgetary allocations from the Treasury. In most cases, they have only had access to other sources of financing linked to public sector institutions (state-owned banks, the public pension fund, etc.).” (CSIS, 2019: 8)

Al mismo tiempo, otro riesgo en materia institucional es que puede implicar un alineamiento político con Occidente, justamente en una coyuntura internacional compleja donde el balance de poder está pasando de Occidente hacia Oriente. Si bien se pondera que la OCDE sea un espacio que se ha *aggiornado* en este sentido y ha aumentado su vinculación con países de todas partes del mundo, se sigue tratando de una institución basada en una mentalidad compartida sobre la base de valores democráticos, políticas económicas liberales y alineamiento político con Estados Unidos (ver apartado II.I), elemento que se plantea como una ruptura respecto de la tradición de política exterior argentina (ver apartado III.III).

- **Aspectos económicos:** son aquellos derivados de mejorar la posición económica de Argentina a partir de acceder a nuevos mercados (o incrementar el tamaño de los existentes), a mejores condiciones de financiamiento, recibir inversiones del exterior y mejorar la calidad de vida de la población.

La política exterior de la gestión de Macri ha sido una continuidad en relación a la intención de maximizar las oportunidades económicas de Argentina (Listrani Blanco y Zaccato, 2018) y la solicitud de acceso a la OCDE se enmarca bajo ese paradigma ya que ponderaba muy positivamente las ventajas económicas que traería para el país mayores inversiones, mayor acceso a financiamiento y reducción de la tasa de interés.

La posibilidad de obtener beneficios económicos fue una de las principales motivaciones para postular al país a la OCDE. Esto se vincula principalmente el punto de partida económico local (de estancamiento económico, restricción externa, conflicto con *holdouts*) y con el rol que tienen los países de la OCDE como acreedores internacionales y como inversores. Se trata de países que explican el 60% del PIB mundial y originan el 75% de los flujos de inversiones (Scaglione, 2019). En el caso de Argentina, además, los países de la OCDE ya tienen una importante participación en las exportaciones y en las inversiones extranjeras directas por lo que adecuar algunos estándares internacionales era visto como una condición necesaria para incrementar estos flujos.

Este objetivo en encuentra además en línea con buena parte de la tradición argentina de política exterior, que desde muy temprano estuvo pensada en función de los objetivos comerciales y la maximización de ventajas económicas (ver apartado III.III).

Son varios los riesgos que se pueden advertir en materia económica. Incluso los actores que impulsaban esta participación eran también conscientes acerca de que el ingreso a la OCDE podía ser una condición necesaria pero no suficiente para el desarrollo. Los países de América Latina que ya habían ingresado (Chile, Colombia y México), están lejos de ser países desarrollados y, por el contrario, enfrentan todavía numerosos desafíos económicos y sociales (CSIS, 2019). En cambio, se planteaba que las ventajas económicas concretas se iban a ver en el largo plazo y que las ventajas estaban más bien originadas en cuestiones institucionales:

“Los beneficios se miden en el **mediano y largo plazo**. La mayor parte de las transformaciones son institucionales. Sentar las reglas de juego que permitan un desarrollo económico y social sostenible y eso implica cambiar las reglas de juego que son las que hoy hacen que estés en la trampa del subdesarrollo” (Scaglione, 2020b).

En el repaso de antecedentes tampoco han identificado beneficios concretos en este sentido, afirmando que, con excepción de los fondos de inversión que tienen entre sus normas invertir en fondos de la OCDE, son pocos los beneficios cuantificables de ingresar a la OCDE:

“A diferencia de los tratados de libre comercio, **los beneficios de ser miembro de la OCDE no pueden ser cuantificados en términos de variables económicas** como el crecimiento, la inversión extranjera y las exportaciones. Evidentemente, ser miembro de la OCDE es un certificado de que aplican políticas económicas acertadas y podría llevar a un incremento de la inversión extranjera, pero no es evidente que ello ocurra excepto en el caso de fondos de inversión que tienen entre sus normas el que solamente pueden invertir en países que son miembros de la OCDE. En este último caso sí se podrá observar un aumento de las inversiones extranjeras de carácter financiero o de cartera. Sin embargo, **la calificación de riesgo del país seguirá dependiendo de las políticas fiscal y monetaria y del nivel de deuda externa y no solamente de la membresía de la OCDE**” (Sáez, 2010).

Pero incluso en el escenario más optimista, aquel en el que efectivamente ocurre la esperada llegada de inversiones, puede no ser del todo positiva o no estar del todo enmarcada dentro de un proceso de desarrollo sostenible. Podría pasar que la llegada o expansión de empresas internacionales con mejores condiciones de productividad y competitividad desplacen a empresas locales afectando las capacidades locales o que orienten hacia un perfil de especialización productiva basado en ventajas comparativas sin foco en el agregado de valor, el desarrollo de la ciencia y la tecnología. Como se señaló en el apartado III.III, el modelo económico basado en las ventajas comparativas propuesto durante la presidencia de Mauricio Macri, estaba enfocado en favorecer determinados sectores de actividad vinculados a los recursos naturales y otros sectores de actividad, dejando en segundo plano los objetivos de industrialización y complejizarían de la matriz productiva. En este sentido, las inversiones que se querían atraer estaban acotadas a algunos sectores de actividad como la energía, la minería, agronegocios y servicios, entre otros:

“La mayor parte de los países de la OCDE expresaron su interés en invertir en nuestro país en los sectores de energía, minería, infraestructura, transporte, telecomunicaciones, agronegocios y servicios financieros” (...) “el ingreso de la

Argentina representa una garantía adicional para asegurar las inversiones de largo plazo” (Dujovne, 2017)

La especialización en estos sectores de actividad para un país de tamaño medio y con un grado considerable de desarrollo industrial, podría obstaculizar una estrategia sostenida de desarrollo a partir de la industria, que es la principal actividad económica en Argentina, con mayor potencial para la generación de empleo y la innovación. En este sentido, hay autores que afirman también, en base a un análisis comparativo global de estructuras productivas, que los países que tuvieron una especialización exitosa (en términos de valor agregado) en la economía de servicios fueron aquellos que desarrollaron previamente sus capacidades manufactureras y luego se especializaron en servicios orientados a la industria (Schteingart y Coatz, 2015; Robert, Obaya y Cassini, 2018).

Por otra parte, la experiencia reciente luego del acuerdo alcanzado con el FMI en 2018 y la posterior agudización de la crisis cambiaria en 2019, ha demostrado que la llegada de flujos financieros en ausencia de un programa de desarrollo productivo y con consistencia macroeconómica no es suficiente para impulsar un sendero virtuoso de crecimiento y estabilidad. Por el contrario, puede derivar en un aumento de la deuda no sostenible (Bortz, Toftum y Zeolla, 2021).

Otro costo del ingreso a la OCDE podría estar asociado también con una mayor exposición a crisis financieras internacionales por la integración brusca al mercado financiero en una economía con una historia de gran volatilidad macroeconómica, como ocurrió en México con la crisis del Tequila y en Corea del Sur con la crisis de los tigres asiáticos (Davis, 2016).

Al mismo tiempo, es importante tener en cuenta que las recomendaciones de la OCDE no constituyen por sí mismas un manual para el éxito económico. En este sentido, existe un preconceito en torno a que el personal de la OCDE cuenta con un conocimiento superior por pertenecer a países de mayor éxito económico y que, por lo tanto, la vía promovida por ellos (es decir, la derivada de la liberalización y la apertura) sería la única posible para el desarrollo. Aunque hubo cierta autocrítica en este sentido y la OCDE cambió su enfoque al incorporar también a su análisis las diferencias económicas y sociales de cada país, sigue habiendo un sesgo, con una mirada económica centrada en los países desarrollados.

El sesgo liberal sigue presente todavía en las áreas económicas que son las que realizan los exámenes de políticas nacionales y que se pueden ver en los códigos de liberalización de operaciones y otros instrumentos que se exigen para el ingreso en el Anexo I del Adhesión a instrumentos del anexo I del marco de referencia para la incorporación de potenciales miembros (ver apartado II.I).

Un punto adicional a tener en cuenta es que la mayor vinculación con la OCDE (al igual que como fue planteado en el Acuerdo con la Unión Europea) si bien acercaba al país a regiones muy relevantes en términos de aporte al PIB mundial y a los flujos financieros, ya no son las regiones más dinámicas en términos de crecimiento e incluso estarían atravesando un proceso de *reshoring* de sus inversiones (Kinkel, Pegoraro y Coates, 2020), que contrasta con lo que actualmente sucede con otros socios comerciales de países emergentes.

Finalmente, la forma en que se abordó la postulación, sin estar encuadrada en un proceso de negociaciones, implicó que se hicieran muchas reformas de con el objetivo que el país sea admitido, pero perdiendo poder de negociación a futuro y condicionando otras negociaciones.

- **Aspectos Reputacionales:** beneficios derivados del sello de calidad que implica pertenecer al organismo y la mayor visibilidad por participar de informes y estadísticas del organismo.

La cuestión reputacional estuvo muy presente entre las ventajas de acceder a la OCDE. En un contexto internacional más competitivo, de creciente fragilidad económica mundial y el endurecimiento de las condiciones de financiamiento internacional, la OCDE cobra importancia a la hora de acercar posiciones con los principales centros financieros de países desarrollados para alcanzar mejores tasas de financiamiento internacional, así como atraer inversiones necesarias para fortalecer la situación económica local.

En particular, una de las principales cuentas pendientes del país a lo largo de distintas administraciones políticas ha sido la de reducir las tasas de interés internacionales de financiamiento, que muchas veces no reflejan necesariamente las perspectivas macroeconómicas de los países sino que se ven afectadas cuestiones políticas, de clima de negocios y reputación (Eaton, Gersovitz y Stiglitz, 1986; Ioannou, 2016). Un mayor acercamiento con la OCDE podría tener impactos positivos para alivianar este costo.

Como se desarrolló en la sección II.I, la OCDE es un organismo basado en el *status* y en cuestiones reputacionales. Si bien muchas de sus recomendaciones no son vinculantes, tiene otros mecanismos para ejercer influencia como la revisión de pares y la elaboración de informes con recomendaciones y elaboración de estadísticas para clasificar a los países que inciden en la imagen que se difunde de cada uno. Funcionarios a cargo de esta iniciativa le dieron especial importancia a ese factor teniendo en cuenta que la OCDE realiza indicadores de riesgo que son los que determinan el costo de financiamiento de las inversiones del país:

“Invertir en Argentina es caro. Es caro porque todos los años la OCDE, así como está el riesgo país que hace un importante banco de inversión y es conocido, esto que es menos conocido, tiene casi más impacto que ese riesgo país, porque es el riesgo país calificado por la OCDE. La OCDE, todos los años califica a los 200 países del mundo, los califica de 1 a 7, donde 1 es mejor la nota, 7 es la peor nota. Cada escalón representa aproximadamente 150 puntos básicos de *subprime* y Argentina durante 14 años en la OCDE estuvo calificada 7/7, es la peor calificación, estamos junto con Venezuela, Irán, Corea del Norte, Zimbabwe, Ruanda, entre varios países amigables. Logramos pasar del 7 al 6, lo cual nos costó muchísimo. Estos datos son de un estudio que hizo el *Crédit Agricole*, este año donde determinó que el *subprime* de invertir en Argentina respecto de invertir en otros países de la OCDE, que son calificados 0, los países miembros de la OCDE salvo únicamente el caso México, son 0, significa que invertir en Chile, que es miembro de la OCDE calificado 0, es justamente el riesgo país de la OCDE, o invertir en Estado Unidos cuesta lo mismo. Porque este *subprime* se agrega en los seguros de inversión que tienen que pagar las empresas cuando vienen a invertir al país y también las empresas argentinas que tienen que importar bienes de

capital. Y eso en el caso de Argentina, en 14 años representó casi 10 puntos y medio de sobre costo en seguros de inversión, lo cual es muchísimo y en grandes inversiones para industrias que implican (...) inversiones de muy largo plazo (...) muchas veces este sobrecosto hace que los proyectos de inversión de no sean rentables (Scaglione, 2019).

Al mismo tiempo, encontraron que el acceso al organismo permitía mejorar la posición en esos indicadores:

“Y analizando los casos de proceso de acceso con mi equipo en el Ministerio de Hacienda, vimos que en general cuando un país logra el acceso, es invitado para iniciar el proceso de acceso, la calificación de riesgo ahí de la OCDE está en orden del 4. Esto representa que las empresas paguen menos por esos seguros, ya ganamos 150 millones de dólares de reducción de costo de capital tomando en cuenta el *stock* de inversiones que había en el 2017, se pueden ahorrar las empresas casi 300 más cuando logremos la invitación cuando el país se convierta en país miembro, en general la calificación ronda el 2, la calificación 2, lo cual en conjunto representa a *stock* constante de inversiones, si las inversiones son mucho más importantes, este número varía, pero estamos hablando de casi 700 millones de dólares de reducción de costo de capital para las empresas extranjeras que invierten en Argentina y cuando pasan 2 o 3 años que el país es miembro de la OCDE, en general la calificación pasa a cero lo cual implica que, con las grandes oportunidades que tiene Argentina en diferentes sectores económicos; industria extractiva, turismo, industria del conocimiento, la agroindustria, todas esas industrias va a costar lo mismo invertir en Argentina o en Estados Unidos ” (Scaglione, 2019).

Estas ventajas fueron también marcadas por referentes de la comunidad internacional como el CSIS, think tank de EE.UU. con sede en Washington quien planteó que ingresar a la OCDE era importante como señal de apoyo internacional:

“(...) Estas reformas estructurales, no solo impactarán positivamente en las perspectivas de crecimiento y estabilidad económica de Argentina, sino que también servirá como una clara señal de apoyo internacional a sistemas y sociedades más transparentes y democráticas en la región.” (CSIS, 2019).

La contracara de estas ventajas es también puede implicar una señal en materia de política exterior ya que puede implicar un alineamiento político explícito con Occidente que podría restringir los espacios de acción frente a condiciones cambiantes a nivel internacional o regional. Como se comentó en los antecedentes, tanto México como Corea del Sur, al incorporarse a la OCDE abandonaron sus participaciones en el G-77, para evitar conflicto de intereses al participar al mismo tiempo en instituciones de países en desarrollo (G-77) e instituciones de países desarrollados¹⁵.

Hoy en día Argentina, al igual que muchos países de la región, atraviesa un importante riesgo de una doble dependencia con el exterior. La elevada deuda con el FMI a la par de la elevada deuda

¹⁵ Si bien este ejemplo ya es viejo y hoy en día esa disyuntiva entre pertenecer al grupo de países desarrollados o países en desarrollo no está tan presente, es un ejemplo sobre cómo puede condicionar otras decisiones de política exterior.

con China por el *swap* de monedas deja al país en una situación muy particular, que de agravarse podría tener costos concretos (Tokatlian, 2019). En este sentido, surge el interrogante respecto si ingresar a la OCDE puede implicar mayores costos en términos de compromisos políticos.

Otro riesgo es material reputacional se deriva de la presión que ejerce el organismo a partir de su publicación de informes, recopilación de estadísticas y ejercicios de revisión de pares. Hemos visto (apartado II.I) que la OCDE ha sido efectiva para encontrar mecanismos de persuasión y presión para que los países se adecúen a las denominadas buenas prácticas. La mayor visibilidad que ofrece la OCDE no es necesariamente un aspecto positivo, sino que puede ser incluso contraproducente cuando cumple el rol de una señalización por la negativa.

A modo de balance, se presenta a continuación un cuadro resumen con el repaso de ventajas y costos. Si bien las virtudes de la membresía fueron las que tuvieron mayor protagonismo en el proceso de postulación de Argentina a la OCDE, había una serie de riesgos. Los principales interrogantes que se abren a partir de este balance giran en torno a si predominan las ventajas o los costos.

En el plano institucional ¿ingresar a la OCDE es un paso firme hacia la elaboración de políticas de largo plazo y un proyecto de desarrollo sostenible o es más bien un candado institucional para participar de un club de países desarrollados? En términos económicos ¿permitiría efectivamente acceder a divisas, inversiones y exportaciones o implicaría condicionar al país a muchas reformas sin las ventajas económicas que se prometen? Y en términos de reputación, ¿permitiría alguna ganancia en términos de la imagen internacional del país o simplemente implicaría implicar tomar partido por Occidente en una inminente disputa entre Estados Unidos y China?

Tabla 10. Balance de oportunidades y riesgos de la postulación de Argentina a la OCDE

	Dimensión institucional	Dimensión económica	Dimensión reputacional
Oportunidades / Continuidades con Tradición de Política Exterior	<ul style="list-style-type: none"> - Oportunidad para fortalecer mecanismos institucionales en un contexto de crisis de los liderazgos internacionales tradicionales. - Se revaloriza rol de la OCDE frente a cambios del contexto internacional y como actor relevante de la gobernanza global más compleja. - Consistente con tradición de participación en organismos internacionales y con una historia de larga defensa del derecho internacional. - Consistente con el objetivo de llevar la voz de los países emergentes a diversos foros globales. - La OCDE como oportunidad para fortalecer la gobernabilidad y alcanzar consensos de largo plazo. - Oportunidad para fortalecer instituciones y políticas de largo plazo 	<ul style="list-style-type: none"> - Acceso de capitales o mejores condiciones de financiamiento, ante un escenario más competitivo. - Fortalecer lazos con los países de la OCDE que ya tienen una importante participación en las exportaciones y en las inversiones. - Consistente con buena parte de la tradición argentina de política exterior pensada en función de los objetivos comerciales y la maximización de ventajas económicas 	<ul style="list-style-type: none"> - Posibilidad de alcanzar mejores tasas de financiamiento internacional - Atraer inversiones necesarias para fortalecer la situación económica local - Reducción del costo de endeudamiento - Mayor visibilidad por participar de informes y estadísticas
Riesgos / Disrupciones con Tradición de Política Exterior	<ul style="list-style-type: none"> - Podría restringir los espacios de acción frente a condiciones cambiantes a nivel internacional o regional. - Recomendaciones basadas en experiencias de otros países que puede implicar muchas rigideces para el país que ingresa y restringir cursos de acción a futuro. - Condicionamiento en políticas públicas y en administración de las empresas públicas o con participación estatal 	<ul style="list-style-type: none"> - Mayor exposición a crisis financieras internacionales por la integración brusca al mercado financiero en una economía con una historia de gran volatilidad macroeconómica. - Nuevos condicionantes a partir de la adhesión a instrumentos del anexo I (códigos de liberalización, entre otro). - Ausencia de antecedentes regionales sobre beneficios concretos de ingresar. - Podría incentivar un perfil de especialización productiva basado en ventajas comparativas. - Financiamiento no es suficiente para impulsar un sendero virtuoso de crecimiento y estabilidad. - Proyecto no planteado en el marco de acuerdos comerciales como carta de negociación 	<ul style="list-style-type: none"> - Señal de alineamiento político con Occidente, en una coyuntura internacional compleja donde el balance de poder está pasando de Occidente hacia Oriente - Señalización negativa en caso de no cumplir con estándares

Fuente: Elaboración propia

V. CONCLUSIONES

La postulación de Argentina a la OCDE fue uno de los ejes de la política exterior de Mauricio Macri durante el período 2015-2019. Si bien la República Argentina contaba con una larga trayectoria de participación en el organismo y en diversos espacios multilaterales, la decisión de pasar a ser un socio pleno implicó una novedad, especialmente teniendo en cuenta las características de la OCDE como organización.

La OCDE es una organización particular, muy diferente de otros espacios internacionales como la OMC, el Banco Mundial, el FMI, entre otros. Si bien forma parte de las instituciones de Bretton Woods ya que surgió al calor del Plan Marshall para la reconstrucción de Europa, fue transitando desde su creación distintas transformaciones que, por un lado, le fueron dando una determinada identidad, pero al mismo tiempo permitieron su adaptación al nuevo contexto internacional.

Actualmente se define y es reconocida como un ámbito para el diseño de políticas e intercambio de experiencias orientadas al objetivo del desarrollo económico, social y ambiental. Es un foro que trabaja en conjunto con gobiernos, funcionarios y ciudadanos para promover una serie de políticas orientadas a incrementar la igualdad, las oportunidades y el bienestar para todas las personas.

Pero si bien muchas de sus prácticas y recomendaciones son públicas y están disponibles tanto para los países miembros como no miembros, al mismo tiempo se trata de una institución cerrada que brinda un sello de calidad y *status* a los países que la conforman. Como contracara, los países deben cumplir con una serie de requisitos que incluyen reformas de políticas en diversas áreas, así como formar parte de procesos de revisión de políticas que analizan en qué medida se cumplen dichos estándares. El mayor esfuerzo para cumplir con los requisitos es exigido durante el proceso de admisión, que es la instancia en la cual los países que van a ingresar hacen los esfuerzos para encuadrar dentro de los estándares de la OCDE. Una vez adentro, la OCDE no tiene poder para aplicar sanciones y, en cambio, los estados se comportan en línea con las pautas establecidas para mantener la reputación y se someten a una determinada visión del mundo. La OCDE además logra ejercer presión con los mecanismos de revisión de pares y examinación de políticas para que implementen ciertas reformas.

Al mismo tiempo que forjó esta identidad, en la propia búsqueda de supervivencia la OCDE se ha ido adaptando al nuevo contexto internacional y constituye hoy en día uno de los principales actores de la gobernanza global, donde uno de sus principales méritos es la capacidad para articular redes de actores e intereses. En una coyuntura internacional cambiante y con nuevos desafíos, se trata de un espacio de intercambio de ideas que tiene un papel cada vez más influyente como brazo técnico de diversos foros.

Del repaso de antecedentes se desprende que los países han tenido a lo largo del tiempo distintas motivaciones para ingresar. Muchos ingresos estuvieron enmarcados en procesos de reformas económicas y negociaciones internacionales, donde el ingreso a la OCDE sería el último paso luego de acuerdos comerciales con Estados Unidos y la Unión Europea, principales socios del organismo. Sin embargo, la literatura no identificó ventajas concretas derivadas del ingreso. Los casos cercanos de ingresos de la región son todavía muy recientes (Chile y Colombia) y tampoco

dan cuenta de resultados concretos por haber ingresado, además de que se trata de países con tradiciones de política exterior muy diferentes a la argentina.

Teniendo en cuenta esta caracterización, en **primer lugar, indagamos sobre las consideraciones o factores que motivaron al gobierno argentino durante la gestión de Mauricio Macri a postularse a la OCDE**. Se expusieron los motivos declarados por los funcionarios del gobierno argentino para iniciar el proceso de adhesión y se analizaron en relación a tres dimensiones típicas del análisis de las relaciones internacionales: la dimensión sistémica, la estatal y la individual.

En el **plano sistémico**, la decisión de postular el país a la OCDE puede ser interpretada como una respuesta a los cambios en el sistema internacional. Las elecciones presidenciales de 2015 y la asunción de Macri hacia fines de ese año tuvieron lugar en un contexto donde la incertidumbre predominaba tanto en el plano internacional como a nivel regional, con rápidos e intensos cambios en múltiples dimensiones, que incluso se agravaron posteriormente.

En términos internacionales se percibía un debilitamiento del entramado institucional del orden liberal de posguerra, que se manifestaba en la debilidad de los liderazgos globales y las instituciones multilaterales, así como en la creciente disputa entre China y Estados Unidos como parte de un largo proceso de transición de poderes de Occidente a Oriente. Aunque estas tendencias ya estaban vigentes previo a la asunción en diciembre de 2015, se fueron agudizando a partir del 2016 con hitos como el Brexit y la llegada de Trump a la presidencia de Estados Unidos. En el plano regional, la asunción de Macri estuvo enmarcada por la crisis de los gobiernos de izquierda y el ascenso de las nuevas derechas. A nivel económico, la región estaba sufriendo las consecuencias del menor crecimiento mundial, la caída del precio de las *commodities* y las mayores tasas de interés. En el plano político, luego del auge de los proyectos progresistas de izquierda, la región se mostraba fragmentada. Brasil se debilitaba como líder regional a partir de la fuerte crisis económica que siguió al *impeachment* a Dilma Rousseff en 2016.

Frente a la creciente incertidumbre, la crisis del multilateralismo y la debilidad de liderazgos globales la OCDE se posicionó como un espacio capaz de jugar un papel relevante en el nuevo contexto internacional. Al mismo tiempo, la creciente fragilidad económica mundial y el endurecimiento de las condiciones de financiamiento internacional, explica que Argentina tuviera mayores necesidades de mejorar su vinculación con centros financieros de países desarrollados para alcanzar mejores tasas de financiamiento internacional, así como atraer inversiones necesarias para fortalecer la situación económica local, en un escenario de mayor competencia por dichos flujos.

Frente a esta coyuntura adversa tanto a nivel global como regional, la voluntad de incorporación a la OCDE se puede explicar a partir de la búsqueda de certidumbre ante un contexto incierto. Si bien esta no fue la lectura oficial del gobierno argentino que, por el contrario, mantuvo una mirada optimista de la globalización, sí puede ser una variable importante al momento de entender por qué el ingreso a la OCDE podría ser una política de Estado, que contó con el acompañamiento de diversos actores de la oposición como de la sociedad civil.

En el plano **estatal**, el elemento que sobresale a la hora de analizar la postulación de ingresar a la OCDE es la particular situación de llegada de Macri a la presidencia, en un contexto de amplia

polarización y la falta de mayorías en las cámaras legislativas y el escaso número de provincias gobernadas por el oficialismo presidencial. La OCDE se postulaba como una vía de institucionalizar ciertas reformas económicas en un gobierno de bajo apoyo político. Aun así, la estrategia de ingresar a la OCDE partía también de elementos que han estado muy presentes en la tradición de política exterior argentina tales como la diplomacia en foros internacionales, la proximidad con Europa y la importancia de la dimensión comercial en las relaciones exteriores, especialmente por el modelo de Alberdi que caracterizó la política exterior en los primeros años luego de la conformación del Estado Nación y hasta 1930, cuando estuvo vigente un modelo de política exterior que representaba los intereses ligados al modelo económico agroexportador. En este aspecto, desde el punto de vista económico, el acceso a la OCDE podía ser entendido como un mecanismo para reencausar la economía local hacia un modelo económico más cercano al que había estado vigente en aquellos años.

Sin embargo, el ingreso a la OCDE implicaba en el plano estatal algunas novedades con relación a la tradición exterior argentina, como el mayor compromiso con las buenas prácticas fijadas por el organismo y un mayor acercamiento político con Estados Unidos. A diferencia de los países de la región que ya son miembros de la OCDE (Chile y Colombia) y que se caracterizan por tener relaciones políticas y económicas más cercanas a Estados Unidos, para Argentina ingresar a la OCDE implicaría un cambio de estrategia. Si bien la OCDE tiene principalmente miembros europeos, no deja de ser también un proyecto de Estados Unidos, teniendo en cuenta que fue el socio fundador y que sigue teniendo una importante participación en las decisiones del organismo.

Finalmente, en el plano **individual**, se identificó una especial relevancia de factores subjetivos en la importancia de postular al país a la OCDE. La confianza en la globalización, la importancia de construir una nueva identidad nacional y la voluntad de implementar una estrategia de desarrollo productivo basada en las ventajas comparativas fueron elementos que estuvieron muy presentes a la hora de impulsar esta iniciativa, que estaba en sintonía con otras medidas de política exterior. Con el objetivo de alcanzar un mayor acercamiento con Europa y darle al país una nueva identidad internacional, se avanzó con pasos muy firmes sin contar previamente con un análisis de costos y oportunidades.

Un hito en este sentido fue que mientras que muchos países fueron seleccionados o contactados por la OCDE para ingresar, en el caso de Argentina fueron las propias autoridades locales quienes manifestaron la voluntad de ser parte y ser considerados en caso de que la OCDE abriera la posibilidad de nuevos procesos de ingreso. Para eso, incluso encararon un ambicioso plan que involucró contactos con todos los países miembros y un trabajo diplomático de importante magnitud en virtud de poder pertenecer a la OCDE, y se llevaron a cabo más reformas y más esfuerzos que los que estaban encuadrados en el plan de acción para el ingreso.

A partir de estos tres niveles, podemos afirmar que si bien el pedido de incorporación de Argentina a la OCDE tenía lugar en un contexto internacional propicio para dicho ingreso y partía de elementos de la tradición de política exterior argentina tales como la diplomacia en foros internacionales, la proximidad con Occidente y la importancia de la dimensión comercial en las relaciones exteriores, estaba en gran medida motivado por la voluntad de implementar una

estrategia de desarrollo productivo basada en las ventajas comparativas y en elementos subjetivos como la confianza en la globalización y la importancia de construir una nueva identidad nacional.

En segunda instancia, nos preguntamos en qué medida la postulación a la OCDE puede interpretarse como una política de Estado pasible de ser continuada tras el cambio de mandato presidencial. Para responder a esta pregunta, se evaluaron los beneficios, riesgos y posibles costos del proceso de adhesión en línea con el análisis multicausal previo, del que se expusieron los intereses subyacentes al intento de ingreso formal.

A nivel **institucional** y teniendo en cuenta el delicado contexto político tanto global como regional, el ingreso a la OCDE puede ser una oportunidad para fortalecer mecanismos institucionales en un contexto de crisis de los liderazgos internacionales tradicionales. La OCDE supo adaptarse a los cambios del contexto internacional e interpretar las innovaciones de la gobernanza global más compleja. Fortalecer la participación en dicha organización permitiría fortalecer las redes de contactos con diversos actores del mapa global no solo en el nivel de los Gobiernos sino también entre técnicos, empresas, sindicatos, actores de la sociedad civil. Sin embargo, el proceso de ingreso exige la adopción de una serie de recomendaciones basadas en experiencias de otros países que puede implicar muchas rigideces para el país que ingresa y restringir cursos de acción a futuro. Al mismo tiempo, podría implicar una alineación con objetivos geopolíticos de Occidente en un contexto incierto, en el que Oriente acrecienta su influencia política y económica a nivel internacional.

En el plano **económico**, en un país donde la cuestión del desarrollo económico y la restricción externa está todavía muy presente, mejorar la posición económica internacional a partir de mejores condiciones financieras puede ser una oportunidad en el mediano plazo. Este objetivo se encuentra a su vez en línea con buena parte de la tradición argentina de política exterior, que desde muy temprano estuvo pensada en función de los objetivos comerciales y la maximización de ventajas económicas. En cambio, los principales riesgos vienen asociados a la falta de certeza sobre las mejoras en términos de financiamiento, comercio exterior e inversiones, así como con posibles consecuencias negativas de la desregulación cambiaria y la pérdida de soberanía en la toma de decisiones.

También hay ventajas en términos **reputacionales**, que permitirían reducir el costo de endeudamiento y mejorar la imagen del país luego de muchos años de volatilidad macroeconómica. La contracara es que también puede implicar una señal en materia de política exterior al implicar un alineamiento político o bien afectar la reputación a partir de la elevada exposición que suponen los procesos de revisión de políticas y examinación de los países.

Aunque el balance entre ventajas y costos no es lineal, y está sujeto a cómo se pondere cada uno en cada momento del tiempo, podemos afirmar que el ingreso de Argentina a la OCDE tiene elementos que podrían aportar a consolidar la participación del país en el mapa global así como brindarle beneficios en materia económica, reputacional e institucional en busca de un proyecto de desarrollo de largo plazo. Sin embargo, avanzar en una estrategia sostenible requiere un riguroso análisis de los costos a asumir que contemple un diálogo sólido entre los actores involucrados. A diferencia del proceso encarado entre 2015-2019, que estuvo en gran medida

motivado por una determinada percepción del mundo y la voluntad de encarar reformas en el plano doméstico (traccionar cambios políticos y económicos), continuar con la postulación de ingreso a la OCDE como política de Estado exigiría un afinado balance y plena conciencia de las implicancias del ingreso en todas sus dimensiones.

A lo largo de esta tesis se buscó hacer una contribución a esta problemática a partir de un aporte focalizado principalmente en el proceso de postulación inicial y en los primeros pasos dados por la Argentina para alcanzar la invitación. Se identificaron puntos relevantes en la caracterización de la OCDE como institución, en las exigencias del proceso de adhesión y en las motivaciones y riesgos de la iniciativa. Luego de este aporte, queda espacio para profundizar en los interrogantes abiertos acerca de si el ingreso a la OCDE debe ser una política de Estado.

VII. BIBLIOGRAFÍA

- Abeles, M., y Kiper, E. (2010).** *El G20 y el rol de la Argentina*. Fundacion Friedrich Ebert.
- Actis, E. y Busso, A. (2016).** *Modelos de desarrollo e inserción internacional: aportes para el análisis de la política exterior argentina desde la democratización, 1983-2011*. 1a ed. Rosario, Argentina: Universidad Nacional de Rosario.
- Actis, E., Busso, A., Calderón, E. y Zelicovich, J. (2017).** De la permisibilidad a la restricción: un análisis de la incidencia de los condicionantes sistémicos sobre la política exterior del kirchnerismo (2003-2015).
- Allison, G. (1971).** *La Esencia de la Decisión*, Buenos Aires, GEL.
- Allison, G. (2015).** The Thucydides Trap: Are the US and China headed for war? *The Atlantic*, 24.
- Allison, G. (2017).** *Destined for War: Can America and China Escape Thucydides's Trap?* Houghton Mifflin Harcourt.
- Anderson, P. (2016).** Crisis in Brazil. *London Review of Books*, 38(8), 15-22.
- Arceo, E., Golonbek, C., y Kupelian, R. (2009).** Crisis Mundial. Elementos para su análisis. CEFID-AR Centro de Economía y Finanzas para el Desarrollo de la Argentina, Documento de Trabajo, (26).
- Attanasio, O., Hurst, E., y Pistaferri, L. (2012).** *The evolution of income, consumption, and leisure inequality in the US, 1980-2010* (No. w17982). National Bureau of Economic Research.
- BBVA (2018).** *El acceso a la OCDE es fundamental para Argentina*. Informe de Análisis Económico 08-03-2018.
- Bekerman, M. y Dulcich, F. (2014).** La inserción internacional de Argentina y su dependencia comercial con Brasil. *Boletín Informativo Techint*, 344, 53-68.
- Bekerman, M., Dulcich, F., y Gaité, P. (2020).** La caída de las exportaciones industriales a Brasil, cuánto afectó a la producción argentina?. *Economía e Sociedade*, 29(2), 609-638.
- BIAC (2021).** Business at OECD. Obtenido de: <https://biac.org/quick-facts/>
- Boletín Oficial (2018).** Resolución 138/2018 del Ministerio de Hacienda. Obtenido de: <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/179934/20180309>
- Bortz, P. G., Toftum, N. y Zeolla, N. H. (2021).** Old Cycles and New Vulnerabilities: Financial Deregulation and the Argentine Crisis. *Development and Change*.
- Briones, S. y Dockendorff, A. (2015).** Continuidad y cambio en la política exterior chilena en el gobierno de Sebastián Piñera (2010-2014). *Estudios internacionales (Santiago)*, 47(180), 115-138.
- Busso, A. y Zelicovich, J. (2016).** El gobierno de Mauricio Macri y la integración regional: ¿desde el MERCOSUR a la Alianza del Pacífico?. *Conjuntura Austral*, 7(37), 17-24.

- Cancillería (2016).** Argentina, más cerca de la OCDE. Obtenido de: <https://cancilleria.gob.ar/es/actualidad/boletin/argentina-mas-cerca-de-la-ocde>
- Cantamutto, F. y Schorr, M. (2017).** Rumbo claro, límites crecientes. *Le monde diplomatique*, 215, 6-7.
- Carciofi, R. (2017).** *Argentina se postula para ingresar a la OCDE*. Centro de Estudios para el Cambio Estructural.
- Carmody, P. (2017).** Argentina en tiempos de cambio: doce meses de política exterior del tándem Macri-Malcorra (diciembre 2015–diciembre 2016). *Pensamiento propio*, (44), 351-390.
- Carroll, P. y Kellow, A. (2011).** *The OECD: A study of organisational adaptation*. Edward Elgar Publishing.
- Cashman, G. (2013).** *What causes war?: an introduction to theories of international conflict*. Rowman & Littlefield Publishers.
- Cea D' Ancona, M. A. (1996).** *Metodología Cuantitativa. Estrategias y Técnicas de Investigación Social*. Madrid: Síntesis. Capítulo 10: “El análisis de contenido cuantitativo”.
- 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*, (28), 113-141.
- Constantino, A. (2017).** La estructura económica durante el kirchnerismo: ¿reprimarización o reindustrialización. *Entre la década ganada y la década perdida. La Argentina kirchnerista, ensayos de economía política*.
- Corogliano F. (2008).** Política exterior argentina 1973-2008: debates teóricos. *Revista Criterio*, N° 2336
- Corigliano F. (2013a).** Alberdi y la política exterior de la Argentina. *Revista Todo es Historia*, N° 557.
- Corigliano F. (2013b).** Los espacios geográficos en la política exterior argentina: de la Revolución de Mayo al Bicentenario (1810-2010). *Revista Sociedad Argentina del Análisis Político*, Vol. 7, N° 1.
- Corigliano, F. (2018).** Flexibilidad en un mundo incierto: Creencias, espacios y lineamientos de la política exterior del gobierno de Macri al promediar el mandato.
- CSIS (2019).** A Preliminary Assessment of Argentina’s Accession to the OECD
- Damill, M., Frenkel, R. y Rapetti, M. (2015).** Macroeconomic policy in Argentina during 2002–2013. *Comparative Economic Studies*, 57(3), 369-400.
- Davis, C. L. (2016).** More than Just a Rich Country Club: Membership Conditionality and Institutional Reform in the OECD. *Scholars at Harvard*, June, 26, 2016.
- Diamint, R. (2013).** Regionalismo y posicionamiento sudamericano: El papel de UNASUR y ALBA.

- Dingwerth, K., y Pattberg, P. (2006).** Global governance as a perspective on world politics. *Global governance: a review of multilateralism and international organizations*, 12(2), 185-204.
- Dostal, J. M. (2004).** Campaigning on expertise: how the OECD framed EU welfare and labour market policies—and why success could trigger failure. *Journal of European Public Policy*, 11(3), 440-460.
- Dreher, A., y Voigt, S. (2011).** Does membership in international organizations increase governments' credibility? Testing the effects of delegating powers. *Journal of Comparative Economics*, 39(3), 326-348.
- Dujovne, N. (2017).** Presentación del “Plan de Acción Argentina & OCDE 2016-2017” ante el Consejo de Embajadores de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Obtenido de: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/nicolas-dujovne-presento-el-plan-de-accion-argentina-ocde-2016-2017-ante-el-consejo-de>
- Dujovne, N. (2018).** Dujovne ante la OCDE: “Saldremos fortalecidos después de la tormenta”. Obtenido de: <https://eleconomista.com.ar/2018-11-dujovne-ante-la-ocde-saldremos-fortalecidos-despues-de-la-tormenta/>
- Durán Lima, J. E., y Pellandra, A. (2017).** La irrupción de China y su impacto sobre la estructura productiva y comercial en América Latina y el Caribe.
- Eaton, J., Gersovitz, M., & Stiglitz, J. E. (1986).** The pure theory of country risk. *European Economic Review*, 30(3), 481-513.
- El Cronista (19 de septiembre de 2019):** La candidatura argentina a la OCDE suma apoyos pero no será prioridad del Frente de Todos. Obtenido de: <https://www.cronista.com/economia-politica/El-Frente-de-Todos-no-priorizara-posible-ingreso-del-pais-a-la-OCDE-20190919-0035.html>
- Escudé, C. (1991).** La política exterior de Menem y su sustento teórico implícito. *América Latina/Internacional*, 8(27), 396-406.
- Escudé, C. (1992).** Cultura política y política exterior: el salto cualitativo de la política exterior argentina inaugurada en 1989 (o breve introducción al realismo periférico). *Russell, R. (Comp.). Política exterior argentina en el nuevo orden mundial. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano*, 169-197.
- Fanelli, J. M. y Tommasi, M.(2014).** “Instituciones y economía política de las políticas macroeconómicas” en Acuña, Carlos (comp). Dilemas del Estado Argentino: Política exterior económica y de infraestructura en el siglo XXI. Buenos Aires: Siglo XXI editores
- Farrands, C. (1989).** The context of foreign policy systems: Environment and structure. *Michael Clark y Brian White (comps.), Understanding Foreign Policy*, 84-108.
- Faurie, J. (2017).** Faurie participó de reunión en la OCDE: “Estamos en un proceso de construcción de confianza”. Obtenido de:

<https://cancilleria.gob.ar/es/actualidad/comunicados/faurie-participo-de-reunion-en-la-ocde-estamos-en-un-proceso-de-construccion>

- Flores, V. D. (1994).** El ingreso de México a la OCDE. *Comercio Exterior (México)*.
- Frenkel, A. (2016).** " Muevan el mundo que me quiero subir": Política exterior e integración regional en el gobierno de Mauricio Macri.
- Frenkel, A y Azzi, D. (2018).** Cambio y ajuste: la política exterior de Argentina y Brasil en un mundo en transición (2015-2017). *Colombia Internacional*, 96, 177-207. Recuperado de <https://revistas.uniandes.edu.co/doi/pdf/10.7440/colombiaint96.2018.07>
- Freytes, C., y Niedzwiecki, S. (2018).** Argentina 2017: La dinámica intertemporal de la reestructuración económica. *Revista de Ciencia Política*, 126-146.
- Galperin, C. (2018).** La adhesión de la Argentina a la OCDE y el desarrollo sostenible. Informe ambiental 2018. Fundación Ambiente y Recursos Naturales
- Galvis Castro, F. A. (2021).** La OCDE: un perfil crítico. *Razón Crítica*, (10), 211-235.
- Gardini, G. L., y Lambert, P. (2011).** Introduction: Ideology and Pragmatism in Latin American Foreign Policy. In *Latin American Foreign Policies* (pp. 1-11). Palgrave Macmillan, New York.
- Gardini, G. L. (2016).** Brazil: what rise of what power?. *Bulletin of Latin American Research*, 35(1), 5-19.
- Gayon, V. (2012).** *The OECD and the " crisis" of Keynesianism: the McCracken Report, 1975-1980* (No. 123456789/10894). Paris Dauphine University. Disponible en: <https://basepub.dauphine.fr/handle/123456789/10894>
- Giménez, P. (2017).** Un paso muy importante para ingresar a la OCDE. Nota de opinión en Télam. Obtenido de: <https://www.telam.com.ar/notas/201702/179524-opinion-patricia-gimenez-argentina-ocde-gobierno-nacional-cooperacion-economia.html>
- Grabendorff, W. (2008).** La relación América Latina-Unión Europea: entre las percepciones erróneas y las buenas intenciones. *R. Lagos (Comp.), América Latina: ¿integración o fragmentación*, 239-267.
- HCDN (2019).** OCDE presentó en Diputados un estudio sobre políticas regulatorias en Argentina. Obtenido de: https://www.hcdn.gob.ar/diplomacia_parlamentaria/eventos/2019/03/agenda_20190326a.html
- Holsti, O. R. (1962).** The belief System and national images: a case study. *Conflict resolution*, 6, 3, 244-252
- INDEC (5 de abril de 2019).** Exposición de Jorge Todesca en el CARI. La internacionalización del INDEC. Obtenido de: <https://www.indec.gob.ar/indec/web/Institucional-GacetillaCompleta-257>

- INDEC (9 de octubre de 2019).** La Dirección de Estadísticas de la OCDE presentó el informe final de evaluación del Sistema Estadístico de la Argentina. Obtenido de: <https://www.indec.gov.ar/indec/web/Institucional-GacetillaCompleta-278>
- Ioannou, Stefanos (2016)** *The Political Economy of Credit Rating Agencies. The Case of Sovereign Ratings*. PhD thesis, University of Leeds.
- IPS (10 de enero de 1996).** ARGENTINA: Gobierno anuncia ingreso a OCDE en 1996. Obtenido de: <http://www.ipsnoticias.net/1996/01/argentina-gobierno-anuncia-ingreso-a-ocde-en-1996/>
- Jacobsson, B. (2006).** Regulated regulators: global trends of states transformation.
- Keohane, R. O. (1978).** Economics, inflation, and the role of the state: political implications of the McCracken Report.
- Kinkel, S., Pegoraro, D. y Coates, R. (2020).** Reshoring in the US and Europe. *Industry 4.0 and Regional Transformations*, 176.
- La Nación (26 de septiembre de 1997).** La Argentina quiere ir a la OCDE. Obtenido de: <https://www.lanacion.com.ar/economia/la-argentina-quiere-ir-a-la-ocde-nid77531/>
- La Nación (26 de octubre de 2015).** Elecciones 2015: la conformación del próximo Congreso en tiempo real. Obtenido de: <https://www.lanacion.com.ar/politica/elecciones-2015-la-conformacion-del-proximo-congreso-en-tiempo-real-nid1839395/>
- Listrani Blanco, T. y Zaccato, C. (2018).** Tendiendo puentes en aguas tumultuosas: la política exterior del gobierno de Mauricio Macri (2015-2018).
- Macri, M (16 de mayo de 2017).** Mauricio Macri: "Argentina debe ser el supermercado del mundo". Obtenido de: <https://www.perfil.com/noticias/politica/mauricio-macri-argentina-debe-ser-el-supermercado-del-mundo.phtml>
- Macri, M. (2016a):** Macri: "Queremos volver a ser parte del mundo". Obtenido de: <https://www.casarsada.gob.ar/slider-principal/37334-mauricio-macri-queremos-volver-a-ser-parte-del-mundo-y-cortar-con-el-aislacionismo>
- Macri, M. (2016b).** Conferencia conjunta del presidente Mauricio Macri y su par de Chile, Michelle Bachelet. Obtenido de: <https://www.casarsada.gob.ar/informacion/conferencias/40703-conferencia-conjunta-del-presidente-mauricio-macri-y-su-par-de-chile-michelle-bachelet>
- Mahon, R. y McBride, S. (Eds.). (2009).** *The OECD and transnational governance*. UBC Press.
- Malcorra, S. (2017).** Susana Malcorra sobre el ingreso a la OCDE “Se está decidiendo un criterio y Argentina lo pasa”. Obtenido de: <https://www.youtube.com/watch?v=FF6E5VeK-5Y>
- Marcussen, M. (2004).** The Organization for Economic Cooperation and Development as ideational artist and arbitrator’. *Decision making within international organisations*. London: Routledge, 90-105.

- Mazzina, C. y Cambel, M. G. (2018).** Continuidades y cambios de la política exterior del kirchnerismo y el gobierno de Cambiemos. *POSTData: Revista de Reflexión y Análisis Político*, 23(1), 181-212.
- Merke, F. y Zaccato, C. (2018).** Introducción: el G20 en tiempos inciertos. *El G20 en tiempos inciertos: Reflexiones en torno a la presidencia argentina*, 15.
- Míguez, M. C. (2017).** La política exterior del primer año del gobierno de Mauricio Macri: ¿Situación instrumental del Estado?
- Míguez, M. C. (2018).** La política exterior de la alianza Cambiemos 2017-2018.
- Míguez, M. C. (2020).** De Macri a Fernández: dilemas de la Política Internacional Argentina. *Sudamérica: Revista de Ciencias Sociales*, (13), 80-110.
- Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación de España (2021).** Qué es la OCDE. Obtenido de:
<http://www.exteriores.gob.es/RepresentacionesPermanentes/OCDE/es/quees2/Paginas/%c3%93rganos-de-Direcci%c3%b3n-y-mecanismos-de-funcionamiento-.aspx>
- Ministerio de Hacienda (2017a):** Nicolás Dujovne entregó el "Plan de Acción Argentina & OCDE 2016-2017" al Secretario General de la OCDE. Obtenido de:
<https://www.argentina.gob.ar/noticias/nicolas-dujovne-entrego-el-plan-de-accion-argentina-ocde-2016-2017-al-secretario-general-de>
- Ministerio de Hacienda (2017b):** Nicolás Dujovne presentó el “Plan de Acción Argentina & OCDE 2016-2017” ante el Consejo de Embajadores de la OCDE. Obtenido de:
<https://www.argentina.gob.ar/noticias/nicolas-dujovne-presento-el-plan-de-accion-argentina-ocde-2016-2017-ante-el-consejo-de>
- Moncaut, N. y Vazquez, D. (2017).** El sendero de desarrollo chino y sus particularidades: incidencia e implicancias para los países sudamericanos.
- Murillo, M. V., Rubio, J., y Mangonnet, J. (2016).** Argentina: El protagonismo de los votantes y la alternancia electoral. *Revista de ciencia política (Santiago)*, 36(1), 3-26.
- Nishijima, S. (2009).** Desarrollo económico y política industrial de Japón. Implicaciones para países en desarrollo. *RIBE Discussion Paper Series*, 246.
- OECD (2003).** OECD code of liberalisation of capital movements: 2003 edition.
 Disponible en: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264199958-sum-es.pdf?expires=1617498656&id=id&accname=guest&checksum=F452A33A51B82D49942BB7FB182F4AA7>
- OECD (2017a).** Report of the Chair of the Working Group on the Future Size and Membership of the Organisation to Council
 Obtenido de: <http://www.oecd.org/mcm/documents/C-MIN-2017-13-EN.pdf>
- OECD (27 de julio de 2017).** Argentina necesita reformas adicionales para impulsar el crecimiento inclusivo y sostenible. Obtenido de:

<http://www.oecd.org/countries/argentina/argentina-necesita-reformas-adicionales-para-impulsar-el-crecimiento-inclusivo-y-sostenible.htm>

OECD (2019). *Estudios Económicos de la OCDE: Argentina 2019*, OECD Publishing, Paris. Obtenido de: <https://doi.org/10.1787/ff5bc522-es>

OECD (15 de mayo de 2020). Los países de la OCDE invitan a Costa Rica a convertirse en el 38° miembro de la Organización. Obtenido de: <https://www.oecd.org/newsroom/los-paises-de-la-ocde-invitan-a-costa-rica-a-convertirse-en-el-38-miembro-de-la-organizacion.htm>

OECD (2021a). Quiénes somos. Obtenido de: <http://www.oecd.org/acerca/>

OECD (2021b). Estructura organizativa. Obtenido de: <http://www.oecd.org/acerca/estructura/>

OECD (2021c). OECD Legal Instruments. Obtenido de: <https://legalinstruments.oecd.org/en/>

OECD (2021d). Nuestra Proyección mundial. Obtenido de: <http://www.oecd.org/acerca/miembros-y-socios/>

OECD (2021e). Convención de la OCDE. Obtenido de: <https://www.oecd.org/acerca/documentos/convenciondelaocde.htm>

Öniş, Z. (2017). The age of anxiety: The crisis of liberal democracy in a post-hegemonic global order. *The International Spectator*, 52(3), 18-35.

OPC (2021). Acerca de la OPC. Obtenido de: <https://www.opc.gob.ar/acerca-de-la-opc/>

Página 12 (11 de octubre de 2017). Para ratificar el alineamiento. Obtenido de: <https://www.pagina12.com.ar/68359-para-ratificar-el-alineamiento>

Pardo, R. y Tokatlian, J. G. (2010). Segundo centenario y política exterior: una reflexión en torno a Colombia. *Colombia 1910-2010*, 199-274.

Pinedo, E. (2019). Jornada "Ingreso de la Argentina a la OCDE" en el Honorable Senado de la Nación Argentina. Obtenido de: <https://www.youtube.com/watch?v=yhj08MFhP7Q>
<https://www.youtube.com/watch?v=yhj08MFhP7Q>

Porter, T., y Webb, M. (2008). Role of the OECD in the Orquestation of Global Knowledge Networks. En R. Mahon y S. McBride, *The OECD and Transnational Governance* (pp. 43-59). University of British Columbia.

PWC (2017). *Argentina y su camino para ingresar a la OCDE*. Economic GPS N° 26.

Robert, V., Obaya, M. y Cassini, L. (2018). Tecnología, estructura productiva y desarrollo. *Desarrollo Económico*, 58(225), 213-246.

Rose, A. (2005). Which international institutions promote international trade?. *Review of International Economics*, 13(4), 682-698.

Rudd, K. (2015). The Future of US-China Relations Under Xi Jinping: Toward a New Framework of Constructive Realism for a Common Purpose: Summary Report. Harvard Kennedy School, Belfer Center for Science and International Affair

Russell, R. (1996). *Sistema de creencias y política exterior argentina: 1976-1989*. FLACSO.

- Russell, R. (2010).** La Argentina del segundo centenario: ficciones y realidades de la política exterior. *Argentina 1910–2010. Balance de siglo*, 227-307.
- Russell, R., y Tokatlian, J. G. (2009).** Modelos de política exterior y opciones estratégicas: El caso de América Latina frente a Estados Unidos. *Revista CIDOB d'afers internacionals*, 211-249.
- Sáez, R. E. (2010).** El proceso de ingreso de Chile a la OCDE. *Revista del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile N°.* 166, 93-112
- Sanahuja, J. A. (2012).** Las cuatro crisis de la Unión Europea. *Anuario Ceipaz 2012-2013. Cambio de ciclo: crisis, resistencias y respuestas globales*, 51-84.
- Sanahuja, J. A. (2016).** América Latina en un cambio de escenario: de la bonanza de las commodities a la crisis de la globalización. *Pensamiento propio*, (44), 13-25.
- Sanahuja, J. A. (2018).** Crisis de globalización, crisis de hegemonía: un escenario de cambio estructural para América Latina y el Caribe.
- Sautu R. y otros (2005).** *Manual de metodología: construcción del marco teórico, formulación de los objetivos y elección de la metodología*. Bs As: CLACSO. Capítulo 1.
- Scaglione, M. (2019).** Jornada "Ingreso de la Argentina a la OCDE" en el Honorable Senado de la Nación Argentina. Obtenido de: <https://www.youtube.com/watch?v=yhj08MFhP7Q>
- Scaglione, M. (2020a).** Marcelo Scaglione: "Gracias a la OCDE se detectaron US\$117.000 millones no declarados en la Argentina". Entrevista en diario La Nación. 22/01/2020. Obtenido de: <https://www.lanacion.com.ar/economia/marcelo-scaglione-gracias-ocde-se-detectaron-us117000-nid2326488>
- Scaglione, M. (2020b).** Entrevista personal.
- Schteingart, D. M. y Coatz, D. (2015).** ¿Qué modelo de desarrollo para la Argentina?
- Siems, M., y Alvarez-Macotela, O. S. (2017).** The G20/OECD principles of corporate governance 2015: a critical assessment of their operation and impact.
- Simon, H. A. (1985).** Human nature in politics: The dialogue of psychology with political science. *American political science review*, 79(2), 293-304.
- Simonoff, A. (2020).** Acuerdos Mercosur-Unión Europea desde la perspectiva de la política exterior Argentina. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, (68), 57-73.
- Slipak, A., y Ghiotto, L. (2019).** América Latina en la Nueva Ruta de la Seda; El rol de las inversiones chinas en la región en un contexto de disputa (inter) hegemónica. *Cuadernos de Estudios Latinoamericanos (CEL)*, 4(7).
- Sturzenegger, F. (2019).** Macri's Macro: The meandering road to stability and growth. *Brookings Papers of Economic Activity*, (135).
- Tassara, C. (2015).** La política exterior de Colombia, la OCDE y la revisión entre pares de las políticas públicas. *Revista internacional de cooperación y desarrollo*, 2(2), 69-103.

- Tavosnanska, A. (2019).** Modelo de desarrollo y políticas productivas: resultados a dos años y medio de cambios. *Revista economía y desafíos del desarrollo.*
- Télam (21 de enero de 2016).** Argentina y la OCDE darán en febrero el primer paso para el ingreso del país a ese foro multilateral. Obtenida de: <https://www.telam.com.ar/notas/201601/133809-argentina-ocde-foro-multilateral.php>
- Télam (2 de junio de 2016).** Prat Gay ratificó el interés de Argentina por formar parte de la OCDE. Obtenido de: <https://www.telam.com.ar/notas/201606/149957-prat-gay-interes-argentina-ocde.html>;
- Tickner, A. B., y Morales, M. (2015).** Cooperación dependiente asociada. Relaciones estratégicas asimétricas entre Colombia y Estados Unidos. *Colombia Internacional*, (85), 171-205.
- Tokatlian, J. G. (2012).** Crisis y redistribución del poder mundial/Crisis and redistribution of world power. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 25-41.
- Tokatlian, J. G. (2019).** América Latina camina hacia la debilidad y la desintegración. *Nueva Sociedad.*
- Tokatlian, J. G. y Merke, F. (2014),** “Instituciones y Actores de la Política Exterior como Política Pública” en Acuña, Carlos H. (compilador), Dilemas del Estado Argentino: Política Exterior, Económica y de Infraestructura en el Siglo XXI, Buenos Aires: Siglo Veintiuno, 245-293
- Tokatlian, J. G. y Russell, R. (2016).** Macri: en busca de una nueva inserción internacional. *Anuario internacional CIDOB*, 216–223.
- TUAC (2021).** About TUAC. Obtenido de <https://tuac.org/about/>
- U.S. Department of Commerce (2018a).** The effect of imports of aluminum. On the national security. Obtenido de: https://www.commerce.gov/sites/default/files/the_effect_of_imports_of_aluminum_on_the_national_security_-_with_redactions_-_20180117.pdf
- U.S. Department of Commerce (2018b).** The effect of imports of steel. On the national security. Obtenido de: https://www.commerce.gov/sites/default/files/the_effect_of_imports_of_steel_on_the_national_security_-_with_redactions_-_20180111.pdf
- Valdecantos, S. (2020).** Argentina’s (Macroeconomic?) Trap. *Levy Economics Institute, Working Papers Series.*
- Valles, M. S. (1997).** *Técnicas cualitativas de investigación social. Reflexión metodológica y práctica profesional.* Madrid: Síntesis. “Capítulo 4. La investigación documental: Técnicas de lectura y documentación”
- Van Evera, S. (2002).** *Guía para Estudiantes de Ciencia Política. Métodos y Recursos.* Barcelona: Gedisa. Capítulo 2.

- Van Klaveren, A. (1984)** “Análisis de la política exterior latinoamericana: perspectivas teóricas” en Muñoz, H. y Tulchin, J. Entre autonomía y la subordinación. Política exterior de los países de Latinoamérica. Buenos Aires: Grupo Editorial Latinoamericano, 35-50
- Van Klaveren, A. (1992).** Entendiendo las políticas exteriores latinoamericanas: modelo para armar. *Estudios internacionales*, 169-216.
- Van Klaveren, A. (2004).** Las relaciones políticas europeo-latinoamericanas. *Nueva Sociedad*, 189, 60.
- Vargas Alzate, L. (2018).** Colombia en la OCDE. Las realidades de su adhesión. *Fundación Konrad Adenauer, KAS, Colombia. Universidad EAFIT. Mayo. Colombia.*
- Vitelli, M. (2014).** Veinte años de constructivismo en relaciones internacionales. Del debate metateórico al desarrollo de investigaciones empíricas. Una perspectiva sin un marco de política exterior. *Revista POSTData: Revista de Reflexión y Análisis Político*, 19(1), 129-162.
- Wæver, O (2001).** Identity, Communities and Foreign Policy. Discourse Analysis as Foreign Policy Theory. En H. Lene y W. Ole (eds.) *European Integration and National Identity. The Challenge of the Nordic States.* Londres: Routledge, 2004
- Waltz, K. N. (2001).** *Man, the state, and war: A theoretical analysis.* Columbia University Press.
- Webber, D. (2019).** Trends in European political (dis) integration. An analysis of postfunctionalist and other explanations. *Journal of European Public Policy*, 26(8), 1134-1152.
- Wendt A. (1999).** *Social Theory of International Politics*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Woodward, R. (2004).** The organisation for economic cooperation and development: Global monitor. *New Political Economy*, 9(1), 113-127.
- WTO (2021).** Understanding the wto: the organization. Obtenido de: https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/org1_e.htm
- Yu, L. (2015).** China's strategic partnership with Latin America: a fulcrum in China's rise. *International Affairs*, 91(5), 1047-1068.
- Yuan Wen J (2012).** The Trans-Pacific Partnership and China's Corresponding Strategies. Centre for Strategic International Studies June.
- Zelicovich, J. (2017).** La Argentina ante el régimen multilateral de comercio en el período 1983-2011: Una interpretación de los cambios en la política exterior desde los modelos de desarrollo. En A. Busso (coord.), *Modelos de Desarrollo e Inserción internacional. Aportes para el análisis de la política exterior argentina desde la redemocratización (1983-2011).* Actores y temas de agenda. Tomo II, Universidad Nacional de Rosario, 140-163
- Zelicovich, J. (2018a).** El sistema de creencias como condicionante de la política exterior argentina en las negociaciones comerciales internacionales (2008-2018).

Zelicovich, J. (2018b). Claves y tensiones de la estrategia argentina de política comercial externa en la búsqueda de una " inserción inteligente al mundo"(2015-2018).