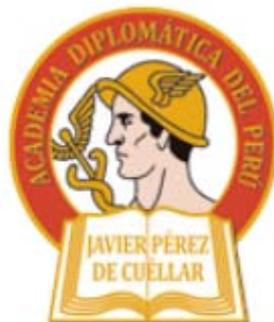


ACADEMIA DIPLOMÁTICA DEL PERÚ JAVIER PEREZ DE CUÉLLAR



MAESTRIA EN DIPLOMACIA Y RELACIONES INTERNACIONALES

TESIS PARA OBTENER EL GRADO DE MAESTRO EN DIPLOMACIA Y
RELACIONES INTERNACIONALES

TEMA DE TESIS

Proceso de adhesión del Perú a la Organización para la Cooperación y el
Desarrollo Económico: Implicancias para la política exterior y económica del
Perú

PRESENTADO POR:

Guillaume Lecaros de Cossio Gauthier

ASESORES:

Asesora académica: Mg. Josefina del Prado

Asesor metodológico: Dra. Ofelia Santos Jiménez

Lima, 21 de noviembre de 2022



ACADEMIA DIPLOMÁTICA DEL PERÚ JAVIER PÉREZ DE CUÉLLAR

FORMULARIO DE AUTORIZACIÓN PARA LA PUBLICACIÓN DE TESIS EN EL REPOSITORIO DIGITAL DE LA ACADEMIA DIPLOMÁTICA DEL PERÚ JAVIER PÉREZ DE CUÉLLAR

1. DATOS DEL AUTOR DE LA TESIS

Apellidos y nombres: **Guillaume Benjamin Lecaros-de-Cossio Gauthier**

DNI N°: 70888286

2. IDENTIFICACIÓN DE LA TESIS

Título de la tesis: **Proceso de adhesión del Perú a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico: Implicancias para la política exterior y económica del Perú**

Asesor Académico: Magíster Josefina del Prado Chávez Herrera

Asesor Metodológico: Doctora Ofelia Carmen Santos Jiménez

Año: 2022

3. GRADO O TÍTULO

Bachiller (a) () Licenciado (a) () Maestro (a) ()

4. LICENCIA Y AUTORIZACIÓN

A través del presente documento declaro que la tesis indicada en el numeral 2 es una creación de mi autoría y de mi exclusiva titularidad y que no infringe derechos de autor o de terceros, sobre la base de lo cual otorgo a la Academia Diplomática del Perú Javier Pérez de Cuéllar, licencia para reproducirla en cualquier tipo de soporte y en más de un ejemplar, sin modificar su contenido, con el único objeto de su preservación.

Asimismo,

- () Autorizo el depósito inmediato de mi tesis en el Repositorio Digital de la Academia Diplomática, donde será de libre acceso y consulta.
- (X) Autorizo que se deposite mi tesis a partir del 19/12/2022 en el Repositorio Digital de la Academia Diplomática, donde será de libre acceso y consulta.
- () No autorizo que mi tesis se deposite en el repositorio digital de la Academia Diplomática (especificar el motivo)

Lima, 14 de noviembre de 2022

Firma del tesista

Agradecimientos

Agradezco a los funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú, en particular al Embajador Ignacio Higuera, al Embajador Rolando Ruiz Rosas, a Elizabeth Flores y a Guillermo Mendoza; a mi asesora; así como a aquellos que han amablemente aceptado contribuir a este trabajo mediante su participación a las entrevistas.

Resumen y Palabras Clave

El presente trabajo de investigación pretende describir las implicancias para el Perú del proceso de adhesión a la OCDE y de su eventual adhesión tanto para la exterior como en términos de política económica de la reforma. El acercamiento del Perú a la OCDE desde finales de la década de los noventa, y con mayor intensidad en los últimos diez años, ha llevado a la adopción de medidas que constituyen un avance en el alineamiento de sus políticas públicas con los instrumentos y estándares de la OCDE, así como una confirmación del compromiso del país por la adhesión a la Organización y su *like-mindedness* con los valores y visión de esta última.

El proceso de adhesión traerá consigo numerosos beneficios tanto en términos de mejora de políticas públicas como de posicionamiento del Perú en la escena internacional. Sin embargo, la magnitud de las reformas podría presentar desafíos en términos de economía política de la reforma. Asimismo, en materia de política exterior, el Perú debe tomar en cuenta potenciales escollos relacionados al posicionamiento de la Organización en el orden internacional, así como las exigencias bilaterales de los países miembros durante el proceso.

Sobre la base de un trabajo documental y de entrevistas, una vez identificados los potenciales desafíos relacionados al proceso, este trabajo busca proponer algunos apuntes para el Perú pueda sacar el mayor provecho a dicho proceso y su eventual ingreso a la OCDE.

Palabras clave: OCDE, proceso de adhesión, gobernanza económica, economía política de la reforma, política exterior

Abstract

This dissertation seeks to shed light on the implications for Peru of its entry into the OECD accession process and eventual future integration as a full member of the organisation. The work focuses on the implication both in terms of political economy of reforms, as well as the ones on the country's foreign policy.

Peru's relationship with the OECD, which started in the 90's has grown in depth and intensity over the past ten years, leading the country to adopt many reforms that have contributed to improving the alignment of its policies with OECD instruments and standards, while confirming both its willingness to join the organisation and its like-mindedness with the core values and vision of the OECD.

While the accession process is likely to deliver improvements in the quality and delivery of Peru's public policies, while contributing to improve the country's international standing, the magnitude of the reforms required in the process will present political economy challenges. Similarly, the OECD's positioning the international order and the bilateral demands that may emerge from OCDE members countries have to be considered by Peru to ensure the success of the process.

Based on the analysis of policy documents and interviews, this work seeks to identify the main challenges related to the process and suggest some policy considerations to ensure that Peru can fully benefit from its accession process to the OCDE.

Key words: OECD, accession process, economic governance, political economy of reform, foreign policy.

Siglas y Acrónimos

- APC Acuerdo de Promoción Comercial
- APEC Asia Pacific Economic Cooperation
- ASEAN Asociación de la Naciones del Sureste Asiático
- BID Banco Interamericano de Desarrollo
- CAF Corporación Andina de Fomento
- CARICOM Comunidad del Caribe
- CEPAL Comisión Económica para América Latina y el Caribe
- DAC Comité de Ayuda al Desarrollo
- EU Unión Europea
- FATF Financial Action Task Force
- FMI Fondo Monetario Internacional
- ITU Unión Internacional de Telecomunicaciones
- MERCOSUR Mercado Común del Sur
- AP: Alianza del Pacífico
- MINAM Ministerio de Ambiente
- MRE Ministerio de Relaciones Exteriores
- ODS: Objetivos de Desarrollo Sostenible
- OCDE Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
- OMC Organización Mundial del Comercio
- OMS Organización Mundial de la Salud
- OECE Organización para la Cooperación Económica Europea
- OTAN Organización del Tratado del Atlántico Norte
- PISA Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos de la OCDE.
- MCM Reunión Ministerial de Consejo

Índice

Contenido	
Agradecimientos	2
Resumen y Palabras Clave	3
Abstract	4
Siglas y Acrónimos	5
Índice	6
Índice de Tablas	8
Índice de Ilustraciones	8
Introducción	9
Capítulo 1 Marco Teórico (Conceptual y Normativo)	12
Del rol de los organismos internacionales en las relaciones internacionales	13
<i>Del rol de los organismos según las corrientes de pensamiento de las relaciones internacionales</i>	13
<i>De la tipología de los organismos internacionales</i>	18
<i>Del poder en las relaciones internacionales</i>	20
De la OECD y su rol en la gobernanza global	24
<i>Descripción de la Organización</i>	24
<i>Del rol de la OCDE</i>	40
<i>Reforma institucional, estrategia proyección y dilema de la expansión</i>	49
<i>Límites a la influencia de la OCDE</i>	62
Del Proceso de adhesión y economía política de la reforma	66
<i>Del proceso de adhesión</i>	66
<i>Apuntes sobre la economía política de la reforma</i>	68
Capítulo 2: Marco Metodológico	73
Objetivos	73
<i>Objetivo General</i>	73
<i>Objetivos específicos:</i>	73
Hipótesis	73
<i>Hipótesis General</i>	73
<i>Hipótesis específicas</i>	73
Tipo y diseño de la investigación	74
Sujeto de Estudio	75
Herramientas de recojo de información y análisis	76
Capítulo 3: Presentación y Discusión de Resultados	77

El proceso de acercamiento del Perú a la OCDE	77
<i>Antecedentes</i>	<i>77</i>
<i>El proceso de adhesión.....</i>	<i>94</i>
<i>Anotaciones sobre nivel de preparación y potenciales áreas de desafío</i>	<i>99</i>
Identificación de riesgos potenciales en materia de política económica y política exterior.....	118
<i>De los riesgos para la política económica y de economía política de la reforma.....</i>	<i>118</i>
<i>En materia de política exterior.....</i>	<i>126</i>
Identificación de buenas prácticas provenientes de los procesos de adhesión de Colombia y Costa Rica	131
Conclusiones	134
Recomendaciones	136
Referencias Bibliográficas	137

Índice de Tablas

Tabla 1 Lista de personas entrevistadas.....	75
Tabla 2 Informes de la OCDE realizados en el marco del Programa País	80
Tabla 3 Lista comparativa de evaluación de comités sustanciales Perú/Colombia	96

Índice de Ilustraciones

Ilustración 1 Países miembros de la OCDE	27
Ilustración 2 Estructura orgánica de la OCDE.....	35
Ilustración 3 Participación de los Países latinoamericanos a los instrumentos y comités de la OCDE	59
Ilustración 4 Programa Regional para América Latina y el Caribe.....	60
Ilustración 5 Redes de expertos regionales latinoamericanos de la OCDE	61
Ilustración 6 Evolución de la confianza en los gobiernos	98
Ilustración 7 Adhesión a los instrumentos legales de la OCDE por países latinoamericanos miembros o en proceso de adhesión a la OCDE	102
Ilustración 8 Participación del Perú a los comités y grupos de trabajo de la OCDE	102
Ilustración 9 Prioridades de políticas para superar la trampa de la renta media	104
Ilustración 10 Niveles actuales y esperados de indicadores de bienestar en el Perú.....	104
Ilustración 11 Ingreso nacional bruto per cápita.....	105
Ilustración 12 Empleo informal en el Perú y países comparables.....	105
Ilustración 13 Productividad laboral en el Perú y países comparables, 1980-2018ù	106
Ilustración 14 Ratio de recaudación fiscal en relación y PIB y composición de la recaudación, en el Perú y países comparables.....	106

Introducción

El pasado mes de enero de 2022, el Perú, junto con cinco otros países – Brasil, Argentina, Bulgaria, Croacia y Rumania-, recibió la carta de invitación a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) al proceso de adhesión a dicha Organización, marcando un hito importante en el avance hacia el objetivo del Perú de integrar la OCDE, que Goig (2016, p. 124) describe como “un foro en que los gobiernos de los diferentes países ponen en común sus conocimientos y preocupaciones, buscando coordinar, a nivel nacional e internacional, sus políticas económicas y sociales”. había sido constituido como una política de Estado para el Perú y uno de sus principales objetivos en materia de política exterior.

El acercamiento del Perú a dicha Organización había iniciado a finales de la demanda de los noventa, en enfocado en particular en temas de competencia e inversión. Sin embargo, en los últimos diez años, el Perú desarrollo una relación mucho mas estructural y profunda con la OCDE, principalmente a raíz del lanzamiento del Programa País en 2014. Dicho proceso trajo consigo un importante proceso de reformas que contribuyeron al acercamiento de la regulación y políticas publicas peruanos con los instrumentos y prácticas de la Organización. Del mismo modo, este proceso de dialogo estructurado contribuyo al acercamiento de los funcionarios públicos del Estado a la comunidad epistemológica de la OCDE, contribuyendo a una evolución en los debates sobre las políticas públicas.

El Programa País constituyó una etapa fundamental para la obtención de la invitación al proceso de adhesión, no solo por los elementos anteriormente mencionados, sino porque además constituyo una prueba del compromiso del Perú con su objetivo de adhesión, y confirmo a la afinidad de intereses (*like-mindedness*) que tiene con los países, visión y misión de la Organización.

El proceso de adhesión a la OCDE consiste tanto en una revisión técnica por los comités sustantivos de la OCDE de la regulación y políticas públicas en 24 áreas, así como un componente político donde el Consejo, informado por los elementos técnicos, toma una decisión sobre el ofrecimiento de una invitación a la adhesión de un país a la OCDE. De manera análoga a lo que sucede en los procesos de adhesión a la Unión Europea, la OCDE requiere que los candidatos a integrar la Organización cumplan con la absorción legal y de políticas públicas que constituye “*acquis*” de la OCDE.

Como se desprende esta descripción el proceso de adhesión implica una importante actividad reformadora para cumplir con los estándares, instrumentos y buenas prácticas de la OCDE. Ello demandará aún mayores esfuerzos que los desplegados durante el Programa País, en materia de la realización de reformas estructurales, una importante inversión financiera y humana, así como una fuerte coordinación del centro de gobierno para garantizar el seguimiento, la coordinación, la complementariedad y el secuenciamiento de las reformas necesarias. El proceso tendrá un impacto transformativo en la política exterior y económica del país.

Procesos recientes de adhesión a la OCDE, como los de Colombia o Costa Rica, han demostrado el nivel de compromiso que requiere el cumplimiento de dicho objetivo, tanto en términos de adaptación de la economía nacional como en términos políticos para superar los actores de veto y compensar adecuadamente a los perdedores de las reformas. Lecciones de dichos procesos podrán ser utilizadas para el Perú.

Habida cuenta de lo anteriormente mencionado, esta investigación buscará entender el impacto que puede tener tanto el proceso de adhesión a la OCDE como su eventual incorporación para la política exterior y económica del Perú. Entre los objetivos que persigue el Perú se encuentran la mejora de sus políticas públicas, la utilización del ingreso a la OCDE un “sello de calidad” de

sus políticas públicas, la posibilidad de tener una voz en la definición de los estándares e instrumentos desarrollados en el marco de la OCDE e incrementar la capacidad de proyección del Perú como potencia regional a través del reforzamiento de su *soft power*. Sin embargo, en el proceso de reformas, el Perú podría hacer frente a desafíos importantes en materia de política económica de la reforma, por la necesidad de integrar ciertas reformas. implicará tomar, junto con el resto de los países de la OCDE, posiciones comunes en materia de gobernanza económica global en un contexto de creciente polarización.

A falta de la conclusión del Memoradum Inicial del Perú en respuesta al Hoja de Ruta de la adhesión, esta investigación busca, mediante trabajo documental y la realización de entrevistas identificar las principales implicancias para el Perú del proceso de adhesión para aportar apuntes sobre las consideraciones que debería tener el Perú para el desarrollo de un proceso exitoso.

El primer capítulo discutirá del rol de las organizaciones internacionales en el orden internacional, así como más específicamente del de la OCDE. El segundo describe la metodología de la investigación y el tercero discute de los principales hallazgos que emergen de este trabajo.

Capítulo 1 Marco Teórico (Conceptual y Normativo)

El objeto de estudio del presente trabajo, centrado en la OECD, nos invita a circunscribir la reflexión teórica al rol de los organismos internacionales y de la cooperación, así como a los mecanismos de difusión normativa dentro de la escena internacional. Este análisis teórico sirve de base para dar luces sobre la evolución de la OECD, su rol en la gobernanza global, así como, en el Capítulo 3, para entender las implicaciones de la entrada del Perú al proceso de adhesión a la OCDE y eventual acceso.

Si bien el rol de los organismos internacionales, el poder o la difusión normativa han sido ampliamente discutidos en la teoría de las relaciones internacionales, como lo señala Ecclestone (2011, p. 243), la OCDE es uno de los organismos internacionales menos estudiados a pesar de la importancia de su impacto. Por ello, la revisión de la literatura y análisis de la OCDE, así como el de su papel se ha basado principalmente en la limitada literatura existente, en particular en los trabajos de Bonucci y Kothari (2013); Kellow y Carroll (2017); Goig (2016); Clifton y Diaz-Fuentes (2011), Bourgon (2009) o Ecclestone (2011); así como en las tesis de Maestría de Monge (2018); Villanueva (2017); Villagarcía (2018) y Pedraglio (2019).

Sobre las tesis de maestría de estos estudiantes es importante recalcar que constituyen una fuente importante de información, puesto que han realizado trabajos exhaustivos sobre la Organización y el acercamiento del Perú en distintos estadios de avance del proceso, recompilando estudios sobre la organización, hechos, discursos y documentos de posición. Quizás el aporte principal de este trabajo está basado en dos elementos: primero tomar nota de la evolución de la Organización en los últimos tres años, pero sobre todo tomar nota de la invitación del Perú al proceso de adhesión, así como la definición de la Hoja de Ruta. Cabe mencionar que una de las limitaciones importantes del presente trabajo está relacionada a la ausencia del Memorándum Inicial de

respuesta del Perú a la Hoja de Ruta, actualmente en proceso de redacción.

Dicho documento habría podido aportar más luces sobre la distancia actual entre las posiciones del Perú y los requerimientos de la OCDE, por lo que esta parte del trabajo se ha basado en algunos informes previos de la OCDE sobre el Perú, así como en entrevistas e información proveniente de la misma OCDE.

Del rol de los organismos internacionales en las relaciones internacionales
Del rol de los organismos según las corrientes de pensamiento de las relaciones internacionales

Ecclestone (2011, p. 243), describe la OCDE como siendo un organismo internacional cuyos orígenes datan del club de instituciones de Bretton Woods y que puede ser catalogado como “uno de los think-tanks, foro de políticas públicas y fuente de data sobre economía y otras políticas públicas más prominentes del mundo” (traducción propia). Según esta acepción, la OECD sería parte de lo que Keohane (1989, p.3) define las instituciones internacionales, es decir un “conjuntos de reglas, formales o informales, que prescriben los comportamientos, constriñen la actividad y crean expectativas” – la cual engloba a los organismos internacionales como un elemento formalizado de las instituciones internacionales.

Dichas instituciones internacionales constituyen el orden internacional que Mearsheimer (2019, p. 3) define desde la perspectiva neorrealista como siendo un grupo organizado de instituciones que apoyan la gobernanza de las interacciones entre los miembros de este. La utilidad del orden internacional estaría según este autor relacionada a: i) la necesidad de administrar las relaciones interestatales en un mundo interdependiente y ii) a facilitar a las potencias la gestión del comportamiento de los Estados más débiles hacia espacios que les beneficien (Mearsheimer, 2019, p. 4-5).

El rol de organismos internacionales como la OCDE ha sido uno de los principales elementos de discusión entre las renovadas corrientes realistas y liberales, conocido como el debate “neo-neo” (del Arenal y Sanahuja, 2015, p. 236)

Antes de entrar en la descripción de estas posturas, resumidas por Del Arenal y Sanahuja (2015, pp. 253-257), cabe resaltar que ambas corrientes – a diferencia del realismo clásico- comparten un enfoque estructuralista¹, así como la aceptación que los Estados no son los únicos actores – si bien los principales - en la escena internacional y constatan una mayor interdependencia entre los Estados. Estos elementos de acuerdo son el punto de partida para una discusión sobre los regímenes internacionales en ambos casos.

En cuanto a lo que a la interdependencia se refiere, Calduch (1991, p.1) sostiene que una visión dinámica de las interacciones en la escena internacional “descansa en el supuesto que los grupos con un cierto protagonismo internacional no pueden permanecer aislados entre si sin ver ese protagonismo mermado”, y que el nacimiento de la sociedad internacional y su subsistencia provendrían de “las actuaciones de sus miembros orientadas a generar vínculos de mutua influencia”.

En este marco, la teoría neorrealista, tiende a considerar que las instituciones y los regímenes internacionales tienen un rol limitado en la contención de los efectos negativos de la anarquía en la cooperación internacional. Según esta acepción, las instituciones, y por ende los organismos internacionales que son parte de ellas, tenderían a ser instrumentalizadas por los Estados en la defensa de sus intereses tomando en cuenta la importancia de su poder relativo – como visto anteriormente en los trabajos de Mearsheimer (2019). En este sentido las instituciones internacionales no tendrían más que un

¹ Se enfoca en la manera en la que las estructuras definen el comportamiento de los Estados

rol dependiente y solo podrían emerger en los temas menos relevantes de la política internacional, teniendo a su vez vocación de desaparecer con el cambio de la estructura de intereses que habrían llevado a su constitución.

Por otro lado, los neoliberales- fundamentalmente el neoliberalismo institucional-, que asumen que una mayor interdependencia llevaría a una mayor cooperación y por ende a la paz, consideran que los regímenes e instituciones pueden facilitar la cooperación y modificar los comportamientos de los Estados (Calduch, 1991). En particular dichos regímenes e instituciones responden a la necesidad de resolver problemas de acción colectiva permitiendo alcanzar resultados mutuamente beneficiosos. Estas instituciones contribuirían a cambiar el comportamiento de los Estados y generar las condiciones para una mayor cooperación internacional. Para esta corriente de pensamiento, los regímenes e instituciones crean incentivos para que los Estados den transparencia a sus acciones, permiten reducir los costos de transacción en la cooperación internacional, contribuyen a vincular agendas y a proporcionar puntos de partida para la cooperación.

Barnett y Duval (2005, p. 40) citan los trabajos de Keohane (1984) y Martin (ambos autores juntos, 1995), que critican el neoliberalismo desde el institucionalismo racional², al señalar que los neoliberales defienden que los Estados con intereses convergentes crean instituciones internacionales que domén el poder de los Estados que den la impresión de que los resultados provendrían de una construcción social y no de los efectos del poder. Esta corriente hace hincapié en el hecho de que los estados definen sus intereses en el marco de las diferentes condiciones sistemáticas. Para Keohane (citado en Jiménez, 2003, p. 137), las variaciones en la institucionalización de la política

² Ponen particular énfasis en el rol de las instituciones en el orden internacional, así como a la optimización de los beneficios por parte de los actores dentro de estas en función de sus preferencias y a una estructura de incentivos

mundial ejercen un efecto significativo en el comportamiento de los Estados a tal punto que la cooperación y la discordia solo se podrían entender en el contexto de las instituciones que le dan sentido e importancia a la acción del Estado. Sin embargo, no por ello deja de considerar la influencia que tienen los Estados en la constitución de estas instituciones.

Dentro de este marco de reflexión, Jiménez (2003) señala que el análisis de la cooperación requiere verla como una fuente de incentivos para el desarrollo de intercambios políticos y sociales institucionalizados que favorece una mayor estabilidad y gobernabilidad. Al presentar esta definición, Jiménez agrega que la cooperación requiere que los países manifiesten sus intereses para evitar caer en la trampa del dilema del prisionero, el cual está íntimamente conectado con la importancia dada por Axelrod (en Jimenez, 2003, p. 137) a la sombra del futuro, o en otros términos a la preocupación de los Estados por el efecto de su conducta en el futuro. Para la corriente del institucionalismo liberal, la cooperación requiere de dos condiciones esenciales: por un lado, la de tener intereses mutuos que garanticen beneficios a la cooperación, y por otro, que la institucionalización pueda ejercer efectos en el comportamiento de los estados garantizando la reciprocidad (Jiménez, 2003).

Esta visión de la cooperación implicaría liberarse de “dos pensamientos erróneos”: i) ver la cooperación como una relación igualitaria o por lo menos equilibrada entre dos o más países, puesto que podría haber distintos tipos de equilibrio entre aportes y compensaciones a la cooperación; y ii) asumir que toda forma de relación no violenta y reciproca y no violenta es cooperativa, puesto una relación de cooperación puede verse desvirtuada por intereses antagónicos sin por ello derivar en una relación violenta (Holsti, citado por Caldusch, 1991, p. 4)

Mas allá de estas visiones, la corriente constructivista aporta elementos esenciales para el entendimiento del rol de las instituciones internacionales y la

cooperación en la escena internacional, en particular basados en la construcción intersubjetiva de significados (Wendt, 1999). Según los ponentes de esta visión, es a través de la interacción que se transforman las identidades y los intereses de los actores en la escena, teniendo a las instituciones como factores de la formación de normas consensuales y de internalización de estas últimas creando estructuras sociales estables. Cabe resaltar que para esta corriente se trata de un proceso iterativo donde las instituciones internacionales, y en particular los organismos internacionales contribuyen a la reconfiguración de intereses, significados e identidades pero que, a través de su interacción, los Estados transforman también las instituciones y organismos en los cuales operan.

Pearson y Rochester (2000, Cap. 5), en su estudio sobre la explicación detrás de las razones y maneras de acción de los Estados en la escena internacional, incluyendo su potencial proclividad a la cooperación, desarrollan una tipología de determinantes que explican dicho actuar. La tipología identifica tres tipos de determinantes: i) factores sistémicos (geografía, interacciones y vínculos internacionales, estructura del sistema internacional); ii) los atributos nacionales (demografía, economía, aspectos militares y atributos gubernamentales), y iii) la idiosincrasia.

En el caso de la OCDE, también conocido como el “club de países ricos” o “club de países con una comunidad de pensamiento”, los elementos que expliquen mejor su funcionamiento y evolución pueden ser encontrados en las interacción y vínculos internacionales, ya que ambos autores señalan que el grado de similitud política, cultural o económica tiende a ser un factor importante para explicar el tipo de relación, incluyendo cooperativa de dos o más Estados. Asimismo, el factor idiosincrático ha jugado un rol importante en los liderazgos dentro de la organización, como será mencionado alrededor del rol de Gurria durante su periodo como Secretario General.

Antes de entrar más al detalle sobre la agencia de los organismos

internacionales, parece relevante utilizar la reflexión de Pearson y Rochester (2000) para señalar que el enfoque que dan los Estados a los organismos internacionales puede evolucionar según los factores sistémicos que rodean su actuación. En este sentido la rivalidad inevitable entre Estados Unidos y China mencionada por Mearsheimer (2019 y 2021) podría hacer evolucionar el mundo hacia un retorno a la bipolaridad, debilitando de este modo los organismos internacionales constituidos, desde una visión neorrealista, como defensores de la estabilidad hegemónica (Ikenberry y Nexon, 2019, p. 409).

Sobre este último punto, cabe poner de relieve la presencia de una creciente literatura sobre la agencia de los organismos internacionales. En este sentido, Barnett y Finnemore (2004), se han enfocado en el rol de las burocracias internacionales y su potencial de dar forma a la gobernanza global de manera independiente de sus principales actores (los Estados). Estos autores han, entre otros, trabajado sobre el uso de la competencia técnica del FMI para expandir su rol e influencia dentro de las economías nacionales. Estas burocracias podrían ejercer un impacto autónomo proveniente del poder derivado atribuido por los Estados en el momento de su creación, encarnado entre otros en su poder normativo y conocimiento técnico.

En la sección siguiente, se analizará algunos de los atributos que permiten entender mejor el poder de los organismos internacionales, incluyendo cuando hacen uso de su poder de agencia.

De la tipología de los organismos internacionales

Villagarcía (2017, pp. 11-13), utilizando los trabajos de Barba (1995) y Calduch (1991) establece una tipología de las organizaciones internacionales como siendo uno de los actores de del sistema internacional. Según Barba (1995, pp. 113-115, Citado en Villagarcía, 2017, p.11), los organismos internacionales en su acepción más común del término son organismos

intergubernamentales definidos como “una asociación de estados establecidas mediante un acuerdo internacional por tres o más Estados para la consecución de unos objetivos comunes y dotada de una estructura institucional, con órganos permanente, propios e independientes de todos los estados miembros”.

Estos organismos podrían ser clasificados según tres principales criterios:

- El alcance de la participación: con organismos con vocación universal, abiertos a la participación de todos los estados, y los regionales o restringidos, que son aquellos limitados por criterios geográficos o funcionales. El concepto de regionales no es consensual puesto que algunos organismos considerados como regionales pueden ser transcontinentales (como la OCDE o la OTAN). Sin embargo, el uso de la noción de funcionalidad podría permitir evitar el escollo presentado por una clasificación marcada por la concepción regional.
- Los fines o extensión de funciones: según este criterio los organismos internacionales estarían clasificados como organismos con fines generales, los cuales, como las Naciones Unidas, permiten abordar una multiplicidad de temas; y los específicos que tienen un ámbito temático definido como es el caso de la OMS, el ITU o la OMC.
- Naturaleza de su origen: según este criterio los organismos pueden ser clasificados como organismos de integración o como organismos de cooperación.
- Relación con sus estados miembro: según este criterio pueden ser organizaciones normativas u operativas.
- La forma de organización que puede ser de cuatro tipos: i) con asamblea plenaria de los miembros y secretariado; ii) asamblea plenaria, secretariado y consejo restringido; iii) asamblea plenaria, secretariado y asamblea parlamentaria; y iv) aquellos que cuentan

con un mayor grado de institucionalización como la UE que cuentan con tribunales, consejos de ministros y asamblea parlamentaria.

Del poder en las relaciones internacionales

Los elementos previamente mencionados dan luces sobre el rol de los organismos internacionales en la escena internacional. Al tratarse de un trabajo sobre las posibles implicancias para el Perú de una eventual adhesión a la OCDE, y tomando en cuenta los aportes de las visiones anteriormente descritas, resulta importante entender los mecanismos de poder dentro de los organismos internacionales y el rol que podría jugar un país como el Perú dentro de ellos. Ello en relación al hecho que más allá de la relativa proclividad a la cooperación de los Estados, descrita en la sección anterior, todas las corrientes de las relaciones internacionales coinciden, aunque no le den la misma importancia, en la existencia de una relación de poder entre Estados, incluyendo dentro de los organismos internacionales.

Antes de entrar más en detalle sobre la noción de poder y de su ejercicio, es preciso definir los atributos del poder, así como los diferentes tipos de potencias. Siguiendo los trabajos de Baldwin (2002), podemos considerar que los atributos del poder están relacionados, entre otros a su poder económico y militar, recordando también que Pearson y Rochester (2000) resaltan el rol que puede jugar el factor demográfico. Mas allá de estos atributos, son el alcance de los intereses de los Estados y su capacidad de influir en el sistema internacional los que permitirían clasificar los Estados en las tres categorías establecidas por Wight (1946): i) grandes potencias; ii) potencias intermedias; y iii) potencias menores.

En un texto seminal de Dahl sobre el concepto de poder (1957, pp. 202-203), este último define el poder que: “A tiene sobre B en la medida en la pueda hacer que B haga que cosas que no haría de otra manera” (traducción propia).

De este punto de partida y utilizando la reflexión de Barnett y Duval (2005, p. 42), podemos entender el poder como “siendo la producción, dentro y a través de las relaciones sociales de efectos que constituyen las capacidades de los actores de determinar sus circunstancias y su destino”, en particular enfocándose en “las capacidades de los actores de determinar las condiciones de su existencia”. Cabe recalcar que en ambas definiciones se pone un énfasis particular en la importancia de la concepción colectiva e intersubjetiva del poder, permitiendo de este mismo modo integrar nociones subjetivas como las creencias o las preferencias dentro de las relaciones de poder.

Lukes (1974) hace un aporte significativo al estudio de las relaciones de poder agregando una tercera categoría a la categorización clásica de Bachlard y Baratz (1962). En este sentido, las relaciones de poder podrían ser entendidas en tres dimensiones: i) el ejercicio de influencia de A sobre B, es decir el entendimiento del poder como influencia (*power as a relationship*); ii) la supresión o inclusión de ciertos temas en la agenda, que se puede entender como el poder de control sobre la agenda (*agenda setting power*); y iii) el poder sobre los términos de la discusión, con la internalización de modelos, normas, valores por terceros, esta tercera dimensión inspirada de las teorías Gramsci, es la del discurso hegemónico.

Por su parte, Joseph Nye (2004 y 2009) establece una tipología del poder en la esfera internacional sobre la base de la primera y tercera categorías de Lukes pero introduce una variable adicional distinta: i) el poder “duro” (*hard power*) o de coerción; ii) el poder “blando” (*soft power*) relacionando a la persuasión o cooptación a través de la cultura, valores o ideas; y iii) el poder “inteligente” (*smart power*) relacionado al uso adecuado de los dos anteriores en función de las necesidades y del contexto.

En su estudio sobre el poder Barnett y Duvall (2005), introducen una taxonomía del poder y de su ejercicio que permite segmentar las formas de

ejercicio de poder a través de la forma de su ejercicio: directo o indirecto. Dentro de la primera categoría de ejercicios del poder, se encuentran el ejercicio compulsivo y el poder estructural, mientras que en la categoría indirecta se da por el control institucional – a través de normas e instituciones – o el productivo – relacionado a la construcción de significados-. Estas dos últimas formas del ejercicio del poder son particularmente relevantes en el análisis de un organismo internacional como la OCDE, puesto que los organismos internacionales entrarían en su mayoría dentro de la categoría de la aplicación indirecta del poder.

Barnett y Duvall (2005), citando los trabajos de Krasner (1991) o Gruber (2000), explican como las reglas institucionales de los organismos internacionales pueden servir para construir ganadores y perdedores en resultados que aun así pueden ser Pareto-superiores. Quizás uno de los elementos más interesantes es el concepto de poder de *“go-it-alone”* (Gruber, citado por Barnett y Duvall, 2005, pp. 58-59) que permitiría explicar como, dentro de organismos internacionales con sistemas de aprobación por unanimidad con un Estado un voto, ciertos Estados poderosos podrían conseguir que Estados “perdedores” apoyen la construcción de un sistema de gobernanza global que les pueda ser desventajoso. Barnett y Duvall (2005, pp. 58-59) resumen la aplicación de este concepto:

“Estados fuertes toman un curso de acción que subsecuentemente da forma a resultados futuros para otros, y que los Estados débiles siguen aceptado un acuerdo que podría ser en detrimento de sus intereses, porque oponerse a lo inevitable les costaría más que aceptarlo Los Estados más débiles están condenados si lo hacen y doblemente condenados si no lo hacen. Es menos importante que el resultado este voluntariamente diseñado a que sea un efecto de la capacidad asimétrica de formar el contexto de

la elección o decisión”.

Más allá del ejercicio del poder por parte de los Estados, incluyendo a través de los organismos internacionales, es importante tener presente lo señalado en la sección anterior respecto de los atributos y mecanismos de ejercicio del poder por parte de los organismos internacionales vistos como agentes. En su trabajo, Heldt y Schmidtke (2017) resumen las fuentes de los organismos internacionales como pudiendo tener tres orígenes: i) el número y tipo de tareas delegadas a los organismos internacionales; ii) el alcance de las áreas de su competencia; y iii) las capacidades financieras y humanas de un organismo. En estos tres casos, se trata de un poder derivado de los Estados pero que el agente puede utilizar con independencia del principal en función de las condiciones de derivación. Estos procesos son dinámicos y su evolución puede darse a través de cambios formales o informales de alguna de estas tres variables.

La corriente constructivista es probablemente la que contribuya a aportar mayores luces en cuanto a los mecanismos de ejercicio del poder de los organismos internacionales como agentes puesto que más allá del poder normativo y financiero, derivado del principal, la autoridad de los organismos internacionales reside principalmente en el conocimiento técnico.

Según Bennett y Finnemore (2004), este poder se ejerce mediante la estructuración de conocimiento en reglas, normas y conceptos que los organismos internacionales transmiten a los países estableciendo a la misma vez modelos de comportamiento político socialmente aceptable. Esta difusión normativa se daría según la categorización de Gilardi (2012) bajo cuatro formas: i) coerción como por ejemplo en el caso de las condicionalidades impuestas por FMI para el otorgamiento de préstamos; ii) competencia con la adopción de normas para atraer recursos o comercio como se puede ver con la adopción de reformas derivadas del Doing Business Ranking del Banco Mundial; iii)

aprendizaje con la replicación de políticas públicas exitosas en otros países; y iv) emulación que implica la internalización de una norma difundida como siendo el único comportamiento apropiado, entrando a tallar en este proceso variables como el reconocimiento social y el prestigio de los Estados señalados por Wendt (1999).

De la OECD y su rol en la gobernanza global

Descripción de la Organización

Reseña histórica

La OCDE, fundada en 1960, tiene sus orígenes en la Organización para la Cooperación Económica Europea (OECE), creada en 1948, al salir de la Segunda Guerra Mundial para ayudar a Europa en la implementación y administración de la ayuda de los Estados Unidos y Canadá en el marco del Plan Marshall (OECD, pagina web). Dicho plan fue concebido con dos principales propósitos. Primero, la contención de los movimientos comunistas en Europa mediante la lucha contra la pobreza y el hambre, considerados como alentando el apoyo a la ideología comunista, en medio de la devastación causada por la guerra. Segundo, el desarrollo de mercados para absorber el crecimiento de la producción industrial de los Estados Unidos, en particular desde el inicio de la Guerra Mundial. A estos dos factores, se debe agregar la conciencia del imperativo de incluir a los perdedores de la Guerra en la reconstrucción de Europa para garantizar una paz duradera, evitando rescindir en los errores del “Diktat de Versalles”.

Concretamente, Truman y Marshall, concibieron un plan de estímulo fiscal de 13 mil millones de dólares lanzado en 1948, compuesto por la inyección directa de capital, pero también ayuda bajo la forma de bienes como maquinaria o alimentos. Deschamps (2016, p.2) señala que la administración de los fondos, así como la asignación de sus prioridades fue dejada entre las manos de los

países que recibirían la ayuda, por lo que se creó en 1948 la OECE, a la cual Estados Unidos y Canadá simplemente participaron como observadores.

El Plan Marshall, así como su desarrollo institucional puede ser interpretado bajo tres de las principales corrientes de pensamiento en las relaciones internacionales. La visión neorrealista interpretaría la creación de OECE como una herramienta de poder de los Estados Unidos para hacer frente a la amenaza de la URSS, mientras de una visión neoliberal la vería como un instrumento que contribuiría a la construcción de la confianza y al desarrollo de mayores áreas de cooperación entre los antiguos beligerantes que a su vez constituirían los cimientos de una paz duradera. En este sentido como lo señalan Bonucci y Kothari (2013, p.2) y Gurria (2011, p. 32), los Estados de Europa Occidental desarrollaron en la OECE planes conjuntos de desarrollo y mecanismos, como los Códigos de Liberalización del Comercio para sacar mayores beneficios a los fondos del Plan Marshall. Finalmente, la crítica marxista vería la creación del Plan Marshall como un instrumento del capitalismo americano para conquistar mercados y asegurarse recursos. En este caso particular, estas tres visiones parecen haber confluido al finalizar la Segunda Guerra Mundial.

La transformación de la OECE en la OCDE se gesta durante la década de los 50, cuando, como lo señalan Clarke y Thompson (2011) y Bonucci y Kothari (2013), diversos factores comenzaban a hacer cuestionar su utilidad. El primero de ellos está relacionado a la recuperación económica de Europa Occidental y la clausura del Plan Marshall en 1952 que volvían obsoleta la misión original de la organización. El segundo se debe a la mutación del conflicto de la Guerra Fría que y la mayor integración económica europea, e institucionalización de esta última, así como a su afianzamiento en el bloque occidental.

En este contexto se llevaron a cabo en 1960, en París, las discusiones

sobre la reforma o refundación de la Organización. Dichas discusiones concluyeron, como lo señalan los autores anteriormente mencionados, en la creación de un organismo con un objetivo más amplio que el de tratar de los problemas relacionados a la reconstrucción de Europa y su recuperación económica. La OECE convertida en OCDE buscaría tener un espectro más amplio, que incluyera los desafíos económicos transatlánticos a la vez que contribuya a fomentar el desarrollo de países menos desarrollados. A los países miembros de la OECE - Austria; Bélgica; Dinamarca; Francia; Grecia; Islandia; Irlanda; Italia; Luxemburgo; Países Bajos; Noruega; Portugal; España (desde 1958); Suecia; Suiza; Turquía; el Reino Unido y Alemania Occidental- fueron integrados como miembros plenos Estados Unidos y Canadá. El Convenio de la OCDE fue firmado en diciembre de 1960 y su entrada en vigor se dio en 1961.

Autores como Nieto Solis (2011), Mahon y McBride (2008), Woodward (2009), Clifton y Diaz-Sifuentes (2011), Clarke y Thompson (2011) o Bourgon (2009) parecen concordar en que, desde su constitución, la OCDE buscaba generar y difundir prácticas compatibles con la economía de mercado que sirvieran a su vez para mantener y reforzar el orden internacional liberal de la segunda guerra mundial. En este sentido que Ecclestone (2011) incluye a la OCDE, heredera de la OECE, como uno de los organismos del sistema de Bretton Woods. Es pues mediante la cooperación y el desarrollo normativo y de estándares que la organización podría ejercer la función de promoción de sistemas económicos compatibles con el orden liberal de la posguerra. Es sobre la base del cumplimiento de este objetivo que se puede explicar la paulatina expansión de la OECD a partir de la década de los sesenta y en particular desde los noventa en búsqueda de un posicionamiento que permita tener relevancia en el marco de la gobernanza global (OECD, 2004). La evolución observada desde los noventa responde al cambio de la naturaleza del orden internacional, que Mearsheimer (2019) señala como no habiendo sido ni liberal ni internacional

antes del final de la Guerra Fría, sino un orden competitivo liderado por dos potencias. Según este autor, solo a partir del final de la Guerra Fría, se habría constituido un orden internacional tanto liberal como internacional liderado por Estados Unidos.

La primera fase de expansión de la OCDE iniciada a partir de los sesenta, aun durante la Guerra Fría, constituye una expansión geográfica dentro del bloque “occidental” para incluir más países europeos, así como países de Asia y Oceanía: Japón (1964), Finlandia (1969), Australia (1971) y Nueva Zelanda (1973). La segunda fase de expansión de los noventa trajo la integración de varios países de Europa del Este entre 1995 y el 2000 (República Eslovaca, Republica Checa, Hungría y Polonia) junto con México (1994) y Corea del Sur (1996).

Bonucci & Kothari (2013, p. 3), señalan que luego se abrieron dos fases de discusiones para la incorporación de nuevos países. La primera en 2007 que culminó con el ingreso de Chile, Eslovenia, Estonia e Israel en 2010, y la segunda en 2013 que culminó con la incorporación de Letonia (2016), Lituania (2018), Colombia (2020) y Costa Rica (2021), respondiendo al objetivo de una acción más global de la Organización. Actualmente la OECD cuenta con 38 países miembros que representan más del 72% de la economía mundial.

Finalmente, en mayo del 2022 se abrió una nueva fase de ampliación con la invitación al proceso de adhesión de tres países latinoamericanos (Argentina, Brasil y Perú) y tres países europeos (Bulgaria, Croacia y Rumania), respondiendo tanto a exigencias de representatividad global como a equilibrios de poder dentro de la Organización, como será detallado ulteriormente.



Fuente: Trujillo, 2002, p. 5

Funcionamiento de la OCDE

Misión

Tal y como se señaló en la sección anterior, la OCDE es un organismo internacional de carácter multilateral cuyo objetivo es el de fomentar políticas públicas con miras a mejorar el bienestar y la calidad de vida a través de una mejora en la políticas económicas y sociales (Maúrtua, 2016, p. 116). De esta definición y de las anteriormente citadas de Ecclestone y Goig, se puede resumir que cumple con dicha misión siendo un foro de políticas públicas.

Es importante resaltar que, por su membresía – tanto en términos de nivel de ingreso y de afinidad de ideas (tal y como se autodefine la Organización) - la OCDE ha sido a menudo percibida, incluyendo por The Economist, como un *think tank* de países ricos. Sin embargo, desde la Organización, han buscado definirse como un *do tank* (Gurria, 2011 en una entrevista al Financial Times), principalmente haciendo referencia por un lado al establecimiento de normas internacionales (ver la discusión sobre la difusión normativa *supra*), a los diferentes *fora* de acción que ha lanzado la OCDE – incluyendo el *Global Forum on Tax Transparency* – pero también, por otro lado, a las reformas estructurales

instigadas entre sus miembros.

Como lo señala Pedraglio (2019, p. 33, en base a las reflexiones de Drazner, 2007), una de las fuerzas de las organizaciones internacionales “de tipo club” con respecto a las organizaciones a vocación universal, es que, a través de la utilización de criterios para su membresía, permiten garantizar una mayor agilidad en el trabajo a la vez que un mayor compromiso de acción y transparencia por parte de sus miembros, fortaleciendo la acción colectiva. El número reducido de actores con preferencias – tanto objetivas como co-construidas (ver discusión *supra* sobre la construcción de significados e intereses)- homogéneas sería esencial para la coordinación y cumplimiento de los compromisos acordados.

La OECD (en su página web) define su función de la siguiente manera:

Trabajar para el establecimiento de estándares internacionales y la búsqueda de soluciones a una serie de desafíos sociales, económicos y medioambientales. Desde la mejora del desempeño económico y la creación de empleos hasta la mejora de la educación pasando por la lucha con la evasión fiscal, la OECD proporciona un foro y centro de conocimiento único para la provisión y análisis de datos, el intercambio de experiencias y mejores prácticas, y asesoría en políticas públicas y establecimiento de estándares internacionales. (OCDE, s.f.)

La descripción de la misión de la OCDE anteriormente citada demuestra una cierta evolución tanto en especto como en el rango de temas abordados por la organización con respecto a lo definido en la Convención de 1961 (ver *infra*). Asimismo, la vision expuerta en el párrafo anterior da una importancia mucho mayor al aspecto de la internacionalización de los trabajos de la OCDE que lo que hace el artículo 1 de la Convención de la OCDE de 1960 donde se señala que su misión es la siguiente:

Promover políticas públicas diseñadas:

- “ (a) A alcanzar el más alto crecimiento económico sostenible así como el del empleo y mejorar los estándares de vida en los países miembros, a la vez que contribuir al mantenimiento de la estabilidad financiera, todo ello contribuyendo por ende al desarrollo de la economía mundial
- (b) Contribuir a la sólida expansión económica en los países miembros, así como en los países no miembros de la organización en el proceso de desarrollo económico; y
- (c) Contribuir a la expansión del comercio mundial sobre una base multilateral y no-discriminatoria, de conformidad con las obligaciones internacionales.

Sin embargo, como será detallado más adelante, si bien la misión de la Organización no ha cambiado, su mandato ha sido interpretado de manera más amplia, tanto en la cantidad de los temas que abarca -aunque mantenga el ángulo económico y de políticas públicas -, como en su vocación a contribuir a la gobernanza global. Como lo señala el documento producido por el cincuenta aniversario de la OECD (OECD, 2011, resumido en OECD, 2017, p. 4): “la misión de la organización, la cual evoluciona en el tiempo, es de promover el crecimiento económico inclusivo y sostenible, así como el del empleo y mejorar los estándares de vida”. Nótese en particular la adición de la palabra inclusivo con relación al texto de la Convención.

Visión

En sus respectivos trabajos sobre la evolución de la organización, Mahon y McBride (2008) y Woodward (2009), señalan que una de las fortalezas de la OECD es la de haber sabido hacer evolucionar su visión a la par de la evolución del contexto intelectual, económico y social de su tiempo, en un efecto

retroalimentado. En el breve recuento que hace Ecclestone (2011, p. 251) en base a los trabajos de los dos autores mencionados señala que:

La OCDE ha tendido a moverse con los tiempos, siguiendo la ortodoxia económica en su momento, luego el kennesynianismo en los 60s, el monetarismo en los 70s y el neo-liberalismo en los años más recientes. La respuesta de políticas públicas de la OCDE al salir de la Crisis Financiera Global ha sido consistente con este enfoque pragmático, defendiendo políticas públicas proactivas, incluyendo los paquetes de estímulo fiscal, la mejora de la protección social para el desempleo así como una mayor regulación financiera y medioambiental. Dadas esta evidencia, para que la OCDE va a apoyar los esfuerzos de regular el capitalismo global en vez de buscar limitar su regulación.

Este análisis parece confirmarse con el estudio de la evolución de los instrumentos de la OCDE, como siendo un reflejo de la visión económica del momento de su producción. Por ejemplo, la OECD ha sido uno de los impulsores de los trabajos sobre el bienestar a nivel internacional tras la Crisis Financiera internacional y la publicación del informe de Stiglitz, Sen y Fitoussi de 2008 sobre la riqueza de las naciones y el bienestar de los individuos. Desde una perspectiva constructivista, este informe puede ser visto como una de las principales explicaciones del cambio de la doxa económica poscrisis financiera internacional. Dicho informe invita a pensar las políticas públicas más allá del objetivo del crecimiento del PIB para buscar el desarrollo de los individuos.

La importancia dada por la OCDE desde entonces a trabajos sobre temas como el comportamiento responsable de los negocios a través de las cadenas de valor o el enfoque sobre el crecimiento inclusivo pueden ser consideradas como un ejemplo más de la evolución ideológica de la Organización.

Asimismo, la OCDE ha adoptado plenamente en el marco de sus trabajos los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) como lo demuestra el documento: *An OECD Action Plan on the Sustainable Development Goals* (2016). Esto ha llevado a la integración de los ODS en todos los componentes del trabajo de la organización (*mainstreaming*), desde su medición, incluyendo a escala local, hasta su trabajo sobre el financiamiento de los ODS en el seno del Comité de Ayuda al Desarrollo (DAC por sus siglas en inglés), pasando por la inclusión de elementos relacionados a los ODS en las recomendaciones y estándares de políticas públicas de las distintas áreas cubiertas por la Organización.

El mejor resumen de la evolución de la visión de la OCDE lo da la declaración de la Reunión del Consejo a Nivel Ministerial de octubre 2021 titulado: “Confianza en la cooperación global – la visión para la OCDE para la próxima década” (traducción personal) (2021, p. 2). En este documento, los ministros representantes de sus países declararon al celebrar los 60 años de creación del organismo:

Formamos una comunidad de países con ideas afines, comprometidos en preservar la Libertad individual, los valores democráticos, el estado de derecho y la defensa de los derechos humanos. Creemos en los principios de una economía de mercado abierta y transparente. Guiados por nuestra Convención, buscaremos fomentar el crecimiento económico sostenible y el empleo, a la vez que buscaremos proteger nuestro planeta. Nuestra meta común es la de terminar con la pobreza, luchar contra las desigualdades y no dejar a nadie en el camino. Queremos mejorar la vida y las perspectivas de vida de todos, tanto dentro como fuera de la OCDE. Como explorador global (“*global pathfinder*”), seguirá desarrollando análisis basado en evidencia empírica que ayude a generar políticas innovadoras y estándares que sean el cimiento

para la construcción de economías sólidas, más sostenibles y más inclusivas, inspirando confianza y seguridad para el desarrollo de sociedades resilientes, reactivas y saludables

Sin embargo, como lo demuestran Mahon y McBride (2009) es importante recalcar que en la práctica, y en parte a la estructura detallada a continuación, la OCDE no tiene una visión ni ideología monolítica. Los distintos comités y direcciones pueden tener enfoques distintos a las políticas públicas. Estos dos autores usan como ejemplo el enfoque mantenimiento de un enfoque más liberal en el poderoso departamento de Economía, en contraste con el enfoque más social de los departamentos de educación o del Empleo y de las políticas Sociales.

Estructura y gobernanza

Para lograr estos objetivos, la Convención de la OECD le atribuye a la organización, en el artículo 5 la posibilidad de:

- (a) Tomar decisiones, las cuales salvo en las excepciones descritas en la Convención, son de cumplimiento obligatorio por todos los Estados Miembros
- (b) Hacer recomendaciones a sus miembros; y
- (c) Realizar acuerdos con Miembros, Estados ni miembros y organismos internacionales.

A lo largo del tiempo, la organización ha aprobado 258 instrumentos legales, de los cuales 24 son decisiones, 178 recomendación y 30 son “documentos sustanciales finales”. Las decisiones son acuerdos de obligatorio cumplimiento por parte de los Estados. Si bien la mayoría de ellos, 16 de los 24 están relacionados a temas de medio ambiente (en particular químicos y desechos) o comercio de bienes agrícolas, quizás uno de los más conocidos por su simbolismo liberal, sea el Código de Liberalización de los Movimientos de

Capital de 1961. Es importante recalcar que, a pesar de que las decisiones sean consideradas como documentos de obligatorio cumplimiento, la OCDE no cuenta con ningún mecanismo coercitivo para garantizar su cumplimiento por los Estados Miembros. Las recomendaciones por su parte son documentos cuyo carácter no vinculante los hace entrar dentro de la categoría de “regulación blanda”, representando más bien un compromiso político por parte de los Estados, que quienes se espera que “hagan su mayor esfuerzo para garantizar su implementación” (OECD, página web).

Cabe recalcar que, en el marco del Consejo, las decisiones y recomendaciones son tomadas por “acuerdo mutuo” (artículo 6 de la Convención de la OECD). En aras a limitar bloqueos innecesarios en las discusiones y procesos de toma de decisión, la segunda disposición de dicho artículo señala que si un país se abstiene en la votación, ello no inhabilita la moción votada. Sin embargo, la decisión o recomendación no será aplicable al país que se haya expresado de esta manera. El cumplimiento de las decisiones y recomendaciones solo podrá ser impuesto a los miembros cuando se haya cumplido los requisitos constitucionales en cada uno de los Países Miembro.

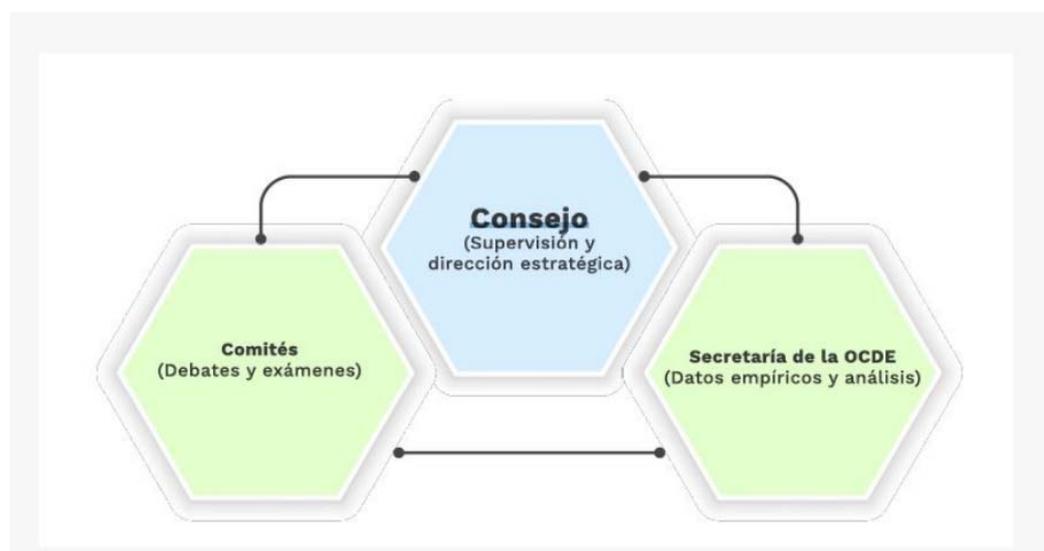
Los dos otros tipos de acuerdos que no aparecen en la Convención de 1961, son los anteriormente mencionados “documentos sustanciales finales” y las resoluciones. En el caso de las primeras, se trata de documentos “adoptados por una lista individual de adherentes, en lugar de ser adoptado por una instancia de la OCDE, como puede ser el resultado de una ministerial, de una reunión de alto nivel o de otra reunión en el marco de la organización. Por lo general estos documentos establecen principios generales u objetivos de largo plazo y tienen carácter solemne” (OCDE, página web). Finalmente, las resoluciones son documentos del Consejo que aplican a la organización y gestión interna del organismo.

El artículo 4 de la Convención requiere de parte de los Estados que, para

el buen funcionamiento de la Organización, estos: “(a) se mantengan unos a otros informados sobre sus políticas públicas, y provean a la Organización de la información necesaria para el cumplimiento de sus labores; (b) se consulten mutuamente y de manera continua, lleven a cabo estudios y participen de los proyectos acordados; y (c) cooperen de manera estrecha y cuando sea apropiado actúen de manera coordinada”. Este es artículo de la Convención que da forma al trabajo de los comités sustantivos de la OCDE (descritos *infra*), que permiten a la Organización ser una de las principales fuentes de datos económicos.

La Organización está compuesta por tres tipos de órganos que articulan su gobernanza (página web de la OCDE): los órganos de gobiernos; los comités sustantivos y órganos especiales; y la secretaria general.

Ilustración 2 Estructura orgánica de la OCDE



Fuente: Trujillo (2022, p.8)

El Consejo es el órgano de gobierno de la Organización. Se trata del principal órgano de decisión de la OECD. De este último emanan las decisiones, recomendaciones y resoluciones. Según el Artículo 7 de la Convención: “El Consejo, compuesto por todos los miembros, es el órgano del que emanan todos los actos de la Organización. El Consejo puede reunirse a nivel de Ministros o de

Representantes Permanentes”. En la práctica, el Consejo se reúne alrededor de una vez al mes a nivel de representantes permanentes, y una vez al año a nivel Ministerial en una reunión denominada Reunión Ministerial de Consejo (“Ministerial Council Meeting” – MCM por sus siglas en ingles).

La MCM, como lo señalan Kewell y Carroll (2017, p. 9) sirve para definir posiciones sobre los principales temas de agenda y da un mandato político para el trabajo del secretariado a lo largo del año. Sus reuniones tienen una presidencia rotatoria, en las que la Presidencia esta flanqueada por dos vicepresidencias que juntos componen una *Troika*. El rol de la presidencia de la MCM es importante puesto que el país que ostenta dicho cargo tiene una influencia sobre la agenda, el tema del año (ver discusión *supra* sobre el poder de agenda en Lukes) y la negociación del comunicado.

En el caso de las reuniones del Consejo a nivel de Representantes Permanentes, sirven para que Estados puedan defender sus posiciones, observen el cumplimiento del mandato de los textos de la Convención y de la MCM y den orientaciones estratégicas sobre el este último. Las reuniones de los Representantes Permanentes, informadas por el trabajo de los Comités Permanentes -el comité ejecutivo, el presupuestal, en de las relaciones globales y el de evaluación –, sirven también para ejercer un control político y presupuestal sobre el secretariado. Como señalado anteriormente, el presupuesto es uno de los factores principales que determinan el poder de un organismo internacional como agente. Además de estas responsabilidades, el Consejo es el órgano encargado de elegir el Secretario General por un mandato de cinco años.

El segundo grupo de órganos de la Organización es el de los comités sustantivos. La OECD cuenta con más de 300 comités y grupos de trabajo o de expertos que cubren las diferentes áreas de políticas públicas abarcadas por la Organización: son el centro de las discusiones de políticas. Los comités definen

su agenda de trabajo dentro de su área, discuten de los desafíos comunes, coleccionan y evalúan datos, y valoran el análisis propuesto por el Secretariado que permiten identificar las buenas prácticas. Los comités son también la fuente primera del desarrollo normativo de la OCDE, incluyendo de los instrumentos legales, cuyo cumplimiento están encargados de evaluar (Bonucci & Kothari, 2013, p. 6).

Cabe señalar que los comités son también el lugar de control cotidiano y sustancial del trabajo de la Organización, pero también de socialización de los representantes de los diferentes países. Por lo general, la presencia en los comités está asegurada por expertos técnicos de los ministerios de línea de los distintos países, lo cual como será analizado es una de las principales fortalezas de la diseminación del trabajo de la OCDE a los distintos países miembros.

Además de los Países Miembros, se permite la participación a las reuniones de los comités a los países no miembros bajo tres categorías: i) invitados; ii) participantes; iii) asociados. Los invitados participan de la reunión sólo en determinados elementos de la agenda. La categoría de participantes es atribuida a aquellos países que contribuyen asiduamente a los trabajos de los comités. Finalmente, la categoría de asociado está reservada a aquellos países que hayan adherido a los instrumentos del comité (Bonucci y Kothari, 2013, p. 4).

Además de los comités sustantivos, la OCDE está compuesta por organismos especializados que, bajo el paraguas de la Organización, ejercen sus funciones con un cierto grado de autonomía frente a la secretaría, incluyendo al tener membresías y criterios para acceder a ella distintos. Entre estos órganos se encuentran el FATF, la Agencia Internacional de la Energía, el Foro Internacional de Transporte. El Centro de Desarrollo o el Club del Sahel y África del Oeste por su parte tienen una estructura más híbrida al estar integrados en el organigrama de la Organización y tener directores directamente nombrados por el Secretario General.

Finalmente, el tercer órgano de la OCDE es el secretariado, encabezado por el Secretario General electo por el Consejo por un mandato reconducible de 5 años. El Secretario General es responsable ante el Consejo por el secretariado y está apoyado por uno o varios Secretarios Generales Adjuntos (en la actualidad hay tres a falta del nombramiento del cuarto), nombrados por el Consejo a propuesta del Secretario General. Como mencionado en el inciso sobre el Consejo, el Secretario General preside las reuniones del Consejo a nivel de Representantes Permanente y “Auxiliará al Consejo en la forma que sea necesaria y podrá someter propuestas al Consejo o a cualquier otro órgano de la Organización” (artículo 10 de la Convención).

El artículo 11 de la Convención señala que el Secretario General “nombrará al personal necesario para el funcionamiento de la Organización conforme a los planes de organización aprobados por el Consejo”, acotando que este personal no puede solicitar ni recibir instrucciones de ningún Estado Miembro.

En la práctica, el secretariado tiene funciones de compilación, clasificación y análisis de información para los distintos comités. Los programas de trabajo de los comités son votados cada dos años por sus miembros. Sobre la base de los temas elegidos, el secretariado compila datos provenientes de los Estados Miembros, proveer un análisis y hace una selección de las buenas prácticas sometidos a discusión en el comité. Cuando emerge un consenso suficiente en el comité sobre las soluciones a un problema de política pública y que la ocasión lo amerita, el comité eleva al Consejo, para aprobación, sus conclusiones bajo forma de decisión o recomendación. El comité esta ulteriormente encargado de supervisar el cumplimiento del eventual acuerdo y de organizar la revisión por los pares.

Por su parte, el secretariado está compuesto por alrededor de 3500 agentes, repartidos en tres direcciones corporativas (Secretaría General,

dirección Ejecutiva y dirección de Asuntos Públicos y Comunicaciones) y catorce direcciones sustantivas. El presupuesto de la organización está dividido entre el presupuesto llamado “parte 1” y el de “parte 2”. El primero corresponde a las contribuciones obligatorias de los países calculadas al tamaño de la economía de los Estados Miembros. En 2019, este presupuesto se elevó a 386 millones de euros. La “parte 2” del presupuesto corresponde a contribuciones voluntarias de los Estados (incluyendo no miembros de la organización) para la realización de proyectos o líneas de investigación específicas. Según los documentos financieros de la organización, esta parte del presupuesto alcanzó los 219 millones de euros en 2019.

Como fue mencionado en las secciones anteriores, la dimensión presupuestal y de personal son factores clave para la influencia que pueden tener los organismos internacionales. Ecclestone (2011), menciona los problemas estructurales sufridos por la OCDE en cuanto al financiamiento, que en parte son paliados por el presupuesto de “parte 2”. Sobre este punto, es importante mencionar que las contribuciones al financiamiento de la “parte 2” constituyen un instrumento de influencia sobre los trabajos de la Organización para los Estados, en particular aquellos con mayores recursos. En paralelo, su crecimiento, en particular bajo el mandato del Secretario General Gurría, ha sido una manera para el secretariado de incrementar sus capacidades y avanzar en líneas de trabajo menos consensuales en el seno de los comités sustantivos.

Kellow y Carroll (2017, pp. 7-8) señalan que, desde la creación de la Organización, sus miembros buscaron tener un control relativamente estricto sobre el secretariado con el doble control tanto en el Consejo y los comités sustantivos, así como sobre el manejo del presupuesto. El ejercicio de la revisión de por los pares, demuestra también el rol que cumplen los miembros en la supervisión del cumplimiento de sus acuerdos.

Sin embargo, no es por ello que han logrado neutralizar el rol de agencia

del Secretario General y del secretariado. Primero tanto el Secretario General como el secretariado tiene un papel propositivo sobre la agenda del Consejo como la de los distintos comités. Segundo, si bien opera bajo el control de los miembros, el secretariado, que goza de una gran experiencia técnica, es el que realiza el análisis de los diferentes temas de políticas públicas abordados y por lo general es el que tiene la iniciativa sobre la redacción de las primeras propuestas de acuerdo sobre los instrumentos, en coordinación con una coalición de países interesados. Finalmente, a través del presupuesto de “parte 2” el Secretariado puede buscar integrar nuevos temas, ampliar el trabajo sobre otros o incluir nuevos ángulos de análisis con el apoyo de un grupo limitado de países miembros. Sobre este último punto, el creciente peso del presupuesto “parte 2” ha sido un elemento ampliamente discutido en el Consejo, en particular por aquellos miembros que buscan mantener un mayor control sobre la acción y dirección de los trabajos del secretariado.

En resumen, según los criterios establecidos para clasificación de los organismos internacionales, la OCDE puede ser clasificada como una Organización internacional interestatal de tipo funcional (o regional), con un ámbito temático definido pero extendido en su interpretación al cubrir una parte importante de las políticas públicas, de carácter cooperativo y normativo, y con una organización *sui generis* puesto que si bien en apariencia se trataría de una organización con un asamblea de miembros y un secretariado, la presencia de los comités sustantivos no corresponde ninguna de las otras tres categorías de la tipología presentada.

Del rol de la OCDE

Tras haber analizado la misión, visión y estructura de la organización, esta sección busca dar algunas indicaciones sobre el rol de la OCDE en la

gobernanza global a la luz de las teorías presentadas en la primera sección de este capítulo. Asimismo, dentro de este análisis, se busca identificar los mecanismos que le permiten tener influencia para ulteriormente entender la estrategia de la OCDE hacia los países fuera de su membresía.

Como ha sido señalado en la primera sección de este capítulo, los organismos internacionales juegan importante, aunque distinto, en las diferentes teorías de las relaciones internacionales como actores de cooperación, pero también como difusores de normas, ideas o valores. El trabajo de Villanueva (2017, pp. 22-25) a la luz de los trabajos de autores como Marcussen (2004); Marcussen y Kasperen (2007); Dobbin, Simon y Garret (2007); Stein (2009) o Zurn (2012), hace una síntesis de las interpretaciones teóricas sobre el rol y la evolución histórica de la OCDE.

Villanueva (2017, p. 7) señala que la OCDE tiene una función dual: por un lado, la de contribuir a la mejora de las políticas públicas dentro de los países con los que trabaja, y, por otro lado, contribuir al desarrollo de normas y estándares que permiten un mejor funcionamiento de la economía global. Esta última función se da mediante la producción de datos y análisis económicos que sirven como base para forjar consensos sobre respuestas comunes a desafíos que enfrentan los Estados Miembros (Ecclestone, 2011).

Villanueva (2017), señala que la perspectiva neorrealista describiría la función de la OCDE como un instrumento del poder hegemónico de Estados Unidos a través del cual construye normas y valores que permitirían contribuir a mantener su posición hegemónica. Este análisis, por ejemplo, concuerda con la interpretación por ejemplo de la aprobación de los Códigos de Liberalización del Movimiento de Capitales de 1961. Según ejemplos provistos por el miembro del secretariado entrevistado en el marco de este trabajo, otros ejemplos de normativa desarrollada por la Organización podrían ser interpretados a la luz de esta teoría:

- El primero de ellos es el desarrollo, en el marco de la OCDE, de los Principios sobre la Calidad de la Infraestructura y otros trabajos conexos relacionados a ello, bajo el liderazgo de la Estados Unidos, Japón y Australia. Estos Principios pueden ser vistos como un estándar que al internacionalizarse podría contener la expansión china en materia de construcción de infraestructura. La búsqueda de proyección de estos estándares a nivel internacional a través del G20, bajo presidencia japonesa en 2019, constituirían argumentos que permitirían confirmar este argumento.
- El lanzamiento en el 2022 del “*Inclusive Forum on Carbon Mitigation Approaches*”, bajo el liderazgo de Francia, puede ser interpretado como una manera de demostrar la diferencia de esfuerzos entre los diferentes países en la lucha contra el calentamiento global, lo cual daría pie a la instauración de mecanismos para compensar la pérdida de competitividad de los países europeos relacionada a la implementación de políticas “verdes”. Estos mecanismos podría tener dos formas: i) la presión sobre los países con regulaciones laxistas o con subsidios energéticos para que cambien sus políticas (*naming and shaming*); y ii) dar legitimidad, a través del análisis de datos, al lanzamiento del “*Carbon Border Adjustment Mechanism*” de la Unión Europea.
- Finalmente, el trabajo sobre los Principios de la Inteligencia Artificial, también impulsados en el G20 también bajo la presidencia japonesa en 2019, puede ser interpretado como un mecanismo para canalizar el desarrollo de inteligencia artificial, evitando una “competencia desleal” por parte de países con regulaciones más laxas, incluyendo éticas o relativas a la protección de las libertades individuales.

La perspectiva neoliberal, por su parte, permite también entender la organización como un mecanismo que pueda favorecer la creación de la

confianza, incrementar la transparencia, reducir los costos de transacción y favorecer la cooperación construyendo una perspectiva de largo plazo. Los mecanismos de trabajo de la organización anteriormente descritos, unidos al compromiso de apertura y transparencia sobre las políticas, reforzado por la revisión de pares constituirían elementos que irían en el sentido del análisis neoliberal donde la OCDE contribuiría a combatir los desafíos clásicos de los problemas de acción colectiva (como lo pueden ser situaciones asemejadas a la “tragedia de los comunes” o de dilemas del prisionero o de la gallina). Asimismo, desde la perspectiva del institucionalismo neoliberal, la OCDE juega un papel importante en la producción de normas comunes con una incidencia en el comportamiento de los Estados (Villanueva, 2017).

Ciertos ejemplos pueden ser particularmente evocadores en este sentido. En primer lugar, la creación del “*Global Forum on Tax Transparency*” creado como mecanismos para lucha contra la erosión de la base fiscal de los Estados y la evasión fiscal. Dentro de este foro, los países no solo han logrado acordar criterios que permitan uniformizar la regulación sobre los costos de transferencia internos, sino además han contribuido a lograr el intercambio automático de información fiscal para luchar contra la evasión y elusión. Otro ejemplo, a pesar de su ulterior fracaso, es la creación del *Foro Global sobre la Producción de Acero*, el cual, con la participación de China e India, contribuyó al desarrollo de una definición consensual de la sobrecapacidad en la producción de acero, a la vez que asistía en el monitoreo del cumplimiento del cumplimiento de los compromisos nacionales para la reducción de la sobrecapacidad.

Finalmente, el enfoque constructivista es probablemente el instrumento de análisis más relevante para explicar el rol de la Organización en la escena internacional. Según Marcussen (2004, citado en Villanueva 2017, p 25), la función constructivista de la OCDE está basada en sus cuatro roles en el “juego de ideas”: la de artista, agente, agencia y arbitro de ideas. En la primera,

formula, prueba y difunde ideas entre sus miembros. En la segunda función, actúa en la selección de ideas que posteriormente difunde. Este fenómeno se da cuando la OCDE participa en la selección de las denominadas buenas prácticas. La tercera función es aquella de agencia de ideas, en la cual, la OCDE participa del debate de políticas públicas a nivel nacional donde ejerce su influencia en la toma de decisiones. Finalmente, el cuarto rol sería el de arbitro de ideas, función que la OCDE cumpliría asistiendo a los funcionarios públicos de los Estados. Bajo esta visión la Organización operaría como una comunidad epistémica que contribuye a la construcción de la realidad y su sentido a través de la interacción intersubjetiva. En suma, a través de la función se constituirían sistemas de valores compartidos basados en el consenso entre funcionarios que luego serían difundidos por la Organización a través de los tres últimos papeles que juega la organización descritos anteriormente.

En este mismo orden de ideas, Ecclestone (2011), señala que uno de los principales vectores para la transmisión de ideas de la OCDE son los comités sustantivos donde están representados funcionarios de alto nivel de los ministerios de línea de los Estados. Estos funcionarios influyen dentro de las burocracias nacionales la toma de decisión y a su vez están encargados de aplicar las diferentes políticas públicas, convirtiendo de este modo a la OCDE en una red trans-gubernamental de expertos que interactúan, coordinan respuestas de política públicas y comparten experiencias. Los técnicos gubernamentales estarían en una mejor posición que otros funcionarios para lograr compromisos y consensos al estar más aislados de las presiones políticas y de las diplomacias nacionales. El rol central de los funcionarios técnicos constituiría en este sentido la llave maestra para entender la capacidad de la OCDE de difundir ideas.

La OCDE se ha forjado también un papel importante en la gobernanza global a través de su participación en *fora* globales como el G20 o G7, y regionales como APEC o la Alianza del Pacífico. En ausencia de secretaria, la

participación de la OECD a estos *fora*, junto con otros organismos internacionales, cumplen con varias funciones: i) la de informar las discusiones de los miembros utilizando los datos y análisis; ii) la de facilitar y ser fuerza propositiva en las discusiones; iii) la de ejercer como mecanismo para el monitoreo del cumplimiento de los compromisos.

Según Ecclestone (2011), en el caso del G20, la OCDE tendría una función de soporte estratégico para el G20, de contribución a la implementación de los compromisos y de valuación del régimen internacional. En la práctica, esta afirmación tiene que ser ligeramente matizada porque si bien, según el funcionario de la OCDE entrevistado para este trabajo, la organización cumple parcialmente funciones de “secretariado *de facto*” del G20, esta misión depende de las presidencias y de los grupos de trabajo. En algunos casos, la Organización encuentra reticencias por parte de ciertos países no miembros que prefieren que dichas funciones sean realizadas por organismos universales.

Instrumentos de poder, factores de eficacia y difusión normativa

El trabajo de la OCDE se orienta fundamentalmente al desarrollo de instrumentos de *soft law* a partir de la identificación de las buenas prácticas – de los países más avanzados económicamente lo cual refuerza el valor simbólico de dichas prácticas -, reforzados por el mecanismo de revisión por los pares y la persuasión. Pedraglio (2019, p.42) resume los trabajos de Mahon y McBride (2008) sobre los mecanismos que dan poder a la Organización, como estando basados en modos de regulación inquisitivos y meditativos. El sistema inquisitivo, implica el monitoreo de acciones de Estados que no se encuentran obligados a adoptar determinadas políticas, pero si a estar abiertos al juicio y crítica de otros miembros. Este es el rol que jugaría la revisión por los pares. La regulación meditativa se daría a través de la discusión entre expertos sobre las mejores políticas a adoptar. De estas discusiones derivarían regulaciones y

estándares que serían la base de la regulación inquisitiva. Estos dos mecanismos están íntimamente relacionados a factores que coadyuvan a reforzar la eficacia de dichos mecanismos.

El primero está relacionado a la reputación y capacidad técnica de la OCDE. Los trabajos de Mahon y McBride (2008), Woodward (2009), Ecclestone (2011), y Goig (2016), concuerdan en que esta sería la clave de su eficacia y legitimidad, particularmente tomando en cuanto su capacidad de producir conocimiento socialmente relevante y coherente sobre políticas públicas. La flexibilidad en la estructura de su trabajo refuerza esta capacidad permitiéndole empoderarse y lograr consensos relativamente rápidamente sobre temas emergentes, incrementando su relevancia y por consiguiente legitimidad (Goig, 2016). Del mismo modo, al tratarse de una estructura internacional donde las decisiones son tomadas por los expertos y actores de las políticas públicas, quienes a su vez son los que las aplican, permite a la Organización argumentar que sus recomendaciones son apolíticas y simplemente basadas en la *expertise* técnica.

El factor de legitimidad técnica es reforzado por una cierta percepción de independencia de la OCDE, marcada por su capacidad de criticar y señalar las políticas de sus Estados miembros, inclusive los más poderosos. El sistema de revisión por los pares contribuye a reforzar la exigencia de neutralidad y la rendición de cuentas sobre los informes presentados por el secretariado constituyendo a su vez incentivos para los países miembros internalicen las normas provenientes de la Organización. Del mismo modo, esta percepción de independencia contribuiría a reforzar la idea que la OCDE no sería un mero instrumento de las potencias que la crearon, sino mas bien un instrumento al servicio de sus miembros.

La neutralidad de la OCDE anteriormente mencionada cobra aún más fuerza ya que, contrariamente a otros organismos internacionales económicos

como el FMI o el Banco Mundial, la OCDE es percibida como no teniendo intereses financieros en juego a la hora de definir sus normas y buenas prácticas. En suma, la Organización tendría una legitimidad fundamentada en la racionalidad y en la moralidad -servicio de los objetivos sociales- enmarcada dentro de una percepción de neutralidad y no en el interés de recuperar un préstamo.

El segundo elemento está relacionado a lo que Marcussen y Kaspersen (2007), denominan como la “competitividad institucional” y el factor reputacional, ejercido a través de los instrumentos de comparación de políticas públicas y rankings, que crearían incentivos para la reforma en los distintos países miembros. Estos mecanismos serían una pieza fundamental dentro de la relación globalización-cambio institucional. La presión de grupo por internacionalizar las normas consensuadas, así como por a través de ellas obtener resultados de políticas públicas positivas, juega un papel importante en la transmisión de normas no vinculantes. En este sentido, no solo están en juego la reputación del Estado sino también, ante sus pares, la del individuo que los representa en los comités sustantivos.

El funcionario de la OCDE entrevistado en el marco de este trabajo señaló que, en ciertos casos, el acceso a las puertas giratorias, que permitirían a algunos funcionarios nacionales integrar el secretariado, podría constituir un aliciente adicional para internacionalización de las normas provenientes de la Organización por parte de los representantes ante los comités.

En paralelo, para la OCDE, el hecho que funcionen las puertas giratorias permite una mejor transmisión de sus normas y estándares. Esto se da tanto cuando un funcionario de la secretaria integra o vuelve a su administración de origen, como cuando un alto funcionario integra la OCDE. En este último caso, la OCDE puede beneficiar tanto de su red de contactos de la legitimidad que tenga entre sus pares, reforzando de este modo su influencia y legitimidad. Entre los

múltiples ejemplos de la porosidad entre las administraciones nacionales y el secretariado están los casos del economista en jefe *ad interim* quien ha sido ministro, el del director para asuntos financieros y empresariales quien ha sido director del equivalente de la SBS de su país, o del jefe del programa de competencia quien dirigía la autoridad competente en su país.

Pero mas allá del debate entre técnicos, los trabajos de la OCDE han ganado visibilidad en el debate público de sus miembros. Según la fuente de la secretaria, citando a un Representante Permanente, la mediatización de los estudios comparativos y rankings serian uno de los principales factores de influencia de la OCDE en los debates públicos nacionales. El impacto de los resultados de las pruebas PISA y presión reformadora que conllevan serian la mejor prueba de ello

Tercero, el rol de la OCDE en los *fora* multilaterales aunada a la capacidad a la presencia del Secretario General de la OCDE en estos últimos a nivel de lideres le dan a la organización una capacidad de influencia tanto sobre la agenda como sobre el discurso hegemónico, siguiendo la categoría de poder propuesta por Lukes. A través de estos *fora*, la OCDE expande su poder inquisitivo y mediativo mas allá de su membresía, a la vez que incluye los funcionarios de los países participantes a su comunidad epistémica. Es, por ejemplo, mediante al acercamiento de la OCDE con Arabia Saudita en el marco de su Presidencia del G20, que dicho país dio pazos significativos hacia la adhesión a la convención anti-cohecho.

Los países de la OCDE tienen un interés, tanto por una comunión con las ideas que han contribuido a construir como por que estar representan en muchos casos los intereses de sus países, en exportar las normas acordadas en el marco de la OCDE. En este sentido, los Estados miembros se vuelven embajadores de las normas de la OCDE ante los distintos *fora* en los que participan y tienden a hacer lo propio en sus relaciones bilaterales con Estados

no miembros. En el caso del G20, por ejemplo, la OCDE tiene la ventaja que más de la mitad (11) del fórum está constituido por miembros de la OCDE, y que estos últimos constituyen un bloque que promueve consensos previamente aprobados en el marco de la OCDE.

Finalmente, está el factor idiosincrático, mencionado anteriormente. En el caso de la OCDE, como señalado por el personal de la Organización entrevistado en el marco de este trabajo, el ex-Secretario General Gurria, habría contribuido a la expansión de la relevancia de la organización, gracias a su visión, haciéndola pasar “de una organización de nivel ministerial a una organización de nivel de jefes de Estado”. Como lo menciona Ecclestone (2011), el Secretario General de la OCDE es ahora un líder, situado a la intersección de redes internacionales, con una capacidad y legitimidad de construir coaliciones y agendas para la reforma de la gobernanza global económica. Gurria habría utilizado esta capacidad para proyectar el “viraje social” y medioambiental que dio a la OCDE.

Sin embargo, es importante señalar que este poder idiosincrático no es intrínseco a la Organización, depende del líder y del contexto en el que opera. En este sentido, los desafíos al orden internacional liberal y el giro político dado por los países – según el funcionario de la Organización entrevistado para este trabajo - con la elección del Secretario General Corman en 2021 podría hacer perder a la OCDE la nodalidad adquirida en las últimas décadas.

Reforma institucional, estrategia proyección y dilema de la expansión

Reforma institucional y estrategia de proyección

La reforma de institucional de los años noventa, marcada por la ampliación de la membresía de la organización responde por un lado a la necesidad de la Organización de adaptarse a una nueva realidad del orden internacional, así como a la necesidad de supervivencia en un contexto de

competencia con otros organismos internacionales. Originalmente concebida como un “club de países ricos” enfocada en problemas económicos nacionales, la OCDE necesitaba reformarse para mantener su relevancia mediante a la contribución a la resolución de problemas globales, así como para responder a la evolución del peso económico relativo de sus países (Villanueva, 2017).

Villanueva hace hincapié en la relevancia que cobraron otros organismos internacionales como actores globales, en particular el FMI después de la crisis financiera de los 90 o la OMC después de los acuerdos de Marrakech. A su vez, el creciente rol y peso económico de los BRICS hacían de ellos actores esenciales a ser tomados en cuenta para la gobernanza global, como lo demuestra la creación del foro del G20 -a nivel de ministro de finanzas – en 1999.

Frente a estos desafíos, la Organización necesitaba encontrar un sistema que permita paliar su déficit de acceso y legitimidad frente a las economías emergentes a la vez que tomar mejor en cuenta sus necesidades en el marco de sus trabajos para conservar una capacidad de impacto en la gobernanza global. Como lo ha señalado un funcionario de la Organización entrevistado para este trabajo, es probablemente el fracaso del *Multilateral Agreement on Investments* en la década de los noventa el que más haya contribuido a hacer progresar la idea de una necesaria reforma de la organización ya que significaba tanto un bloqueo interno, como una imposibilidad de proyectarse en los foros más universales.

Es en este contexto que Bourgon (2009, p. XXXX) señala que la Organización no solo entro en un proceso de reformas que buscaba la integración de otros Estados a los trabajos y potencial membresía de la OCDE. Villanueva (2017, p. 23) en base a los trabajos de Zurn (2012), señala que de esta forma emerge la “nueva OCDE” como “producto por excelencia de la gobernanza global. Representa un sistema multinivel imbuida de regulaciones

dirigidas a resolver problemas desnacionalizados y desregionalizados, y a proveer bienes públicos transnacionales con un grado de autoridad y una constatación de interacción entre los actores intervinientes”.

La estrategia de la OCDE estaba compuesta por tres vértices:

- El primero, la expansión geográfica de la Organización más allá del Atlántico o de las potencias occidentales clásicas. Esto se mediante la integración de países de Europa de Este, del Asia, del Pacífico y América Latina. En este mismo orden de ideas, el Centro de Desarrollo se convirtió en el instrumento principal de diálogo con los países en desarrollo, y los diferentes niveles de participación en los comités se convirtieron en un mecanismo de integración de países no miembros.
- La siguiente esta la constitución de redes, que pueden ser divididas en dos tipos de redes (Pedraglio 2019):
 - o La creación de redes de gobierno organizadas regionalmente que permiten a los Estados participar de beneficiar de los datos, los análisis de la secretaria y el intercambio de buenas prácticas. Estas redes permiten a la OCDE expandir su influencia, pero también ganar mayor conocimiento sobre áreas geográficas de las que estaba alejada.
 - o La segunda es la de la creación de redes de colaboración con otros organismos internacionales y regionales (Banco Mundial, FMI, OMC, BID, CEPAL, entre otros) así como *fora* globales y regionales como el G20, G7, APEC, ASEAN o la Alianza del Pacífico.
- El tercer mecanismo, es el de la creación del sistema de Global Fora temática bajo el paraguas de la Organización. Se trata de estructuras *ad hoc* que buscan identificar posibles soluciones y estándares a un problema determinado. Estos son abiertos en cuanto a su participación y

flexibles y adecuados a los objetivos (“*fit-for-purpose*”) (Ambrosoni y Bellini, “en colaboración con” Lecaros de Cossio, 2021). Por lo general son iniciados por un “*core group*” o “*coalition of the willing*”, pero al vocación universal estos grupos se mantienen abiertos a la inclusión de otros países. Quizás el mejor ejemplo de ellos citado por estos autores (p.4) es el *Global Forum on Tax Transparency* que cuenta ya con la colaboración de 160 jurisdicciones.

Del dilema de la expansión de la membresía

Por lo anteriormente mencionado, la OCDE ha buscado expandir su alcance sin por ello perder la clave del éxito de su funcionamiento íntimamente relacionado a su constitución como un club homogéneo, de tamaño reducido, con valores comunes y flexible. En este sentido, la expansión de la membresía de la organización se presentó rápidamente como un dilema profundo, en particular tras la ola de expansión de la década de los noventa que había visto la entrada de seis nuevos países, considerados como economías en transición (OECD, 2004, p.7): ¿Cuánto más debería crecer la organización y bajo qué criterios?

En 2004, la OCDE realizó, bajo el liderazgo del Embajador Noburo, un primer informe a los Ministros (OECD, 2004) estableciendo una estrategia para la expansión y proyección. Dicho informe toma nota de la crisis de identidad y legitimidad de la organización en la década de los noventa (p. 7), así como del interés de diez países de adherirse a la organización, remarca la vocación global de los trabajos de la organización (p. 8) y señala la necesidad de una estrategia proactiva para mantener su vigencia y legitimidad.

Dicha estrategia buscaría cumplir con cuatro objetivos: i) asegurar que la expansión sirva para mejorar las competencias e influencia global de la organización; ii) minimizar y controlar efectos potencialmente negativos que una

expansión podría tener; iii) definir una estrategia para integrar potenciales futuros miembros de la Organización a sus trabajos para facilitar su ulterior acceso; y iv) reforzar los vínculos con los Estados no miembros en función de su capacidad y deseo de contribuir a la competencia, influencia global de la OCDE y su ambición de ser un “explorador” (*pathfinder*) en la globalización. El informe señala que la OCDE debería llegar a un tamaño máximo de alrededor de 40-45 miembros para poder mantener su eficacia a la vez que cumplir con los objetivos establecidos. Un informe posterior sobre el mismo tema (OCDE, 2017, p. 4) señala una cifra similar, alrededor de 50.

El informe Noboru, desarrolla distintas modalidades de colaboración con los países no miembros y sugiere el establecimiento de cuatro criterios para la ampliación de la membresía de la OCDE: i) el “*like-mindedness*” o afinidad; ii) la importancia del Estado (“*significant player*”); iii) el beneficio mutuo; y iv) las consideraciones globales. Dichos criterios son complementarios deberían ser tomados en cuenta de manera cumulativa, es decir que en principio el incumplimiento de uno de los criterios sería una razón suficiente para inhabilitar a un potencial candidato.

La afinidad hace referencia a la calidad de las políticas públicas – vistas como un aporte a la competencia de la organización – y la comunidad de valores principalmente relacionados a la economía de mercado y al respeto de los principios democráticos. Otros elementos, que a pesar de haber sido plenamente consensuales, son tomados de alguna manera en cuenta a la hora de medir la afinidad están relacionados a los resultados económicos, la gobernanza y el respeto del estado de derecho, el respeto a los derechos humanos, o la observación del “*acquis de la OCDE*”.

La importancia de los Estados hace referencia a la relevancia de sus economías, a las relaciones de interdependencia con los países de la OCDE, y su capacidad de influencia en el orden internacional. El beneficio mutuo hace

referencia a la voluntad y capacidad del país miembro de involucrarse en los trabajos técnicos de la organización, así como a su posibilidad de aportar buenas prácticas y su capacidad de contribuir a la gestión de la organización. Finalmente, las consideraciones globales incluyen elementos como la diversidad geográfica o de enfoques que pueden enriquecer el trabajo de la Organización.

Las discusiones alrededor de los criterios de adhesión presentaron dificultades por posiciones contrapuestas de diversos países. El informe mismo señala por ejemplo que dentro de los criterios de afinidad, solo dos de ellos fueron consensuales y considerados como mínimos entre los miembros. Los trabajos de Davis (2016) demuestran la importancia de las posiciones divergentes dentro de las discusiones sobre el acceso. Los países de Europa Occidental ponían mayor énfasis en la democracia y el libre mercado, mientras que los del Asia Pacífico en la relevancia del actor. Otras variables cobraron también importancia en la discusión como las cuestiones presupuestales o la aceptación por parte de los países más pequeños de perder cierta influencia dentro del "club" frente a la potencial llegada de nuevos socios (Clifton & Díaz-Fuentes, 2011, p. 117).

Davis (2016, p. 10) señala también la voluntad de los países con mayor peso para mantener cierta discrecionalidad en el proceso de adhesión. Sobre este punto particular, las observaciones de Davis (2016) demuestran que los principales factores que han influenciado el éxito de las candidaturas de los periodos anteriores estaban íntimamente relacionados a la afinidad (economía de mercado y democracia) pero también al posicionamiento de la política exterior del país candidato. Este último punto permite la introducción de un cierto grado de subjetividad y flexibilidad ante el criterio de afinidad para responder a la importancia estratégica de un candidato para las principales potencias de la Organización. El caso del acceso de México, actor clave para Estados Unidos, o la importancia del rol pivote de Turquía en la OTAN son dos los mejores ejemplos

de ello (David, 2019, p. 9).

En el marco de estas discusiones y sobre la base de los criterios del informe Noboru, la OCDE invito a cinco países (entre los cuales se encontraba Rusia cuyo proceso fue justamente suspendido por razones de posicionamiento internacional, tras anexión de Crimea en 2014) al proceso de adhesión en 2007, a dos en el 2013 y dos más en el 2015. La declaración Ministerial de 2007, mediante la cual se materializa la invitación al proceso de adhesión, incluía otras recomendaciones del informe Noboru para la proyección de la organización:

- Cincos países de los BRICS (Brasil, China, India, Indonesia y Sudáfrica) entraron en la categoría de *key partners* (socios clave), lo cual implica un “compromiso reforzado” de la Organización con miras a un eventual acceso. Cabe precisar que estos últimos no habían hecho parte a la OCDE de un interés particular en este estatus.
- Se crearon también los mecanismos programas regionales (con prioridad al Sureste asiático)
- Así como programas de “compromiso reforzado” con países (que tomaría la forma de los programas país) y regiones consideradas como estratégicas.

La declaración de la MCM de 2007 dejó plasmada la nueva estructura de relacionamiento de la OCDE con diferentes categorías de países y regiones, teniendo: i) los países en proceso de adhesión; ii) los socios clave; iii) los países con un programa país; iv) países con una participación más selectiva; v) todo ello reforzado por los programas regionales (Sureste asiático, América Latina y el Caribe, Medio Oriente y África del Norte y Europa del sureste) y rol del Centro de Desarrollo en su colaboración con los países en desarrollo.

El interés de los seis países actualmente en proceso de adhesión lanzo nuevas discusiones sobre el futuro de Organización que llevaron a la producción

de un nuevo informe (2017) sobre el tamaño futuro de la organización y el acceso de nuevos miembros. Dicho informe (p.3) insiste en “el compromiso de los países miembros en que la Organización se mantenga abierta a nuevos miembros”, mientras que reconoce por la misma ocasión que “la OCDE no necesita ser universal para ser efectiva. No es el tamaño sino principalmente la calidad de su trabajo, la implementación de sus instrumentos legales, estándares, normas y políticas a nivel internacional lo que han determinado el impacto y efectividad” de la OCDE.

Este texto responde, según el funcionario de la OCDE entrevistado para este trabajo, a la voluntad de varios países de controlar el crecimiento de la Organización para garantizar la calidad de su trabajo y buen funcionamiento de los mecanismos de toma de decisión. El funcionario señaló también algunas tensiones en la discusiones sobre la adhesión debido al menor compromiso de algunos países integrados desde los noventa con los principios de afinidad y los valores de la Organización. Ante ello, hubo una búsqueda de criterios más estrictos y objetivos para la inclusión de nuevos miembros que llevaron a la codificación de los criterios del proceso de adhesión (OECD, 2017, pp. 7-18) bajo los conceptos de *readiness* y *commitment*, en relación a los valores e internalización del *acquis* de la OCDE.

Cabe aquí hacer una pequeña digresión sobre lo que podría constituir el atractivo para un país de buscar integrar la OCDE, en particular teniendo en cuenta que, por un lado, una parte de los bienes que ofrece la Organización son bienes públicos internacionales, por otro lado que algunos de los beneficios podrían ser extraídos de la participación en programas regionales o de los programas país. Según Davis (2016) y Villanueva (2017), las ventajas del pertenecer al club residirían principalmente en el acceso y participación sistemáticos a los datos y análisis de la OCDE, en el beneficio del aprendizaje por los pares para políticas públicas, en la mayor integración económica con los

países de la OCDE al reducir costos de transacción gracias a la asimilación de normas y finalmente a la contribución e influencia sobre el desarrollo de normas y estándares con vocación universal (ver *supra* discusión sobre la universalización de los instrumentos de la OCDE a través de mecanismos como el G20).

En el caso de potencias menores, ambos autores resaltan que uno de los principales intereses reside en el prestigio y estatus al asociarse a países más poderosos, en la capacidad de potenciar la identidad colectiva con estos últimos y proyectarla hacia afuera, y a la utilidad del proceso de adhesión como mecanismo para hacer reformas. Esto permitiría explicar el limitado interés de un número significativo de los BRICS de unirse a la Organización o de cooperar con ella (Clifton y Díaz-Fuentes 2011). Esta afirmación, según el funcionario del Secretariado entrevistado para esta sección, debería ser temperada por la creciente participación de los BRICS en los *Global Forum* de la OCDE, el acercamiento creciente y cooperación con dichos países en el marco del G20, así como la invitación a pedido de Brasil al proceso de adhesión. Esto sería la prueba de la eficacia de la estrategia de la OCDE desde el informe Noboru.

De la relación de la OCDE con América Latina dentro de la estructura de expansión

La OCDE, en su página web, resalta que lleva más de 20 años trabajando de cerca con la región para facilitar un diálogo de políticas públicas y diseminar buenas prácticas en áreas como inversiones, educación, inclusividad, competencia, gobernanza o anticorrupción. Dicha relación está marcada por un compromiso de dos tipos:

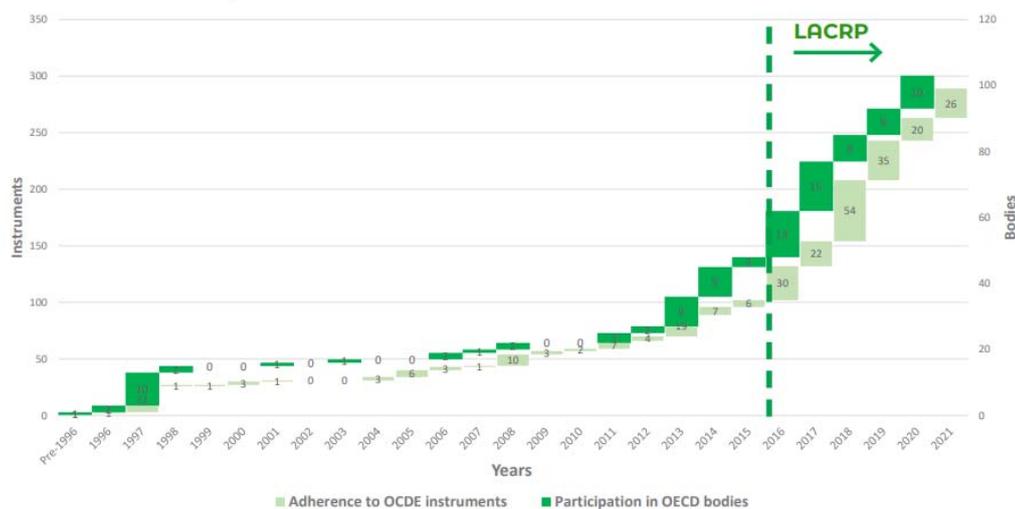
- La relación “bilateral” con países de la región en su calidad de miembro, en proceso de acceso, países con un programa país, o participantes de las distintas iniciativas, comités o del Centro de Desarrollo.

- La relación con América Latina a nivel regional. Villagarcía (2018, p. 8) señala que, en el caso de América Latina, la relación ha comenzado por un acercamiento bilateral para ir hacia una relación regional.

Dentro del marco de la relación “bilateral”, cuatro países de la región son miembros plenos de la organización: México, Chile, Costa Rica y Colombia (por orden de acceso). El Perú, Argentina y Brasil son los tres países en el proceso de adhesión, mientras que el Perú ha sido el único país en haber tenido un programa país. Todos los países anteriormente mencionados, a los cuales se suman República Dominicana, Salvador, Guatemala, Panamá, Paraguay y Uruguay son también miembros del Centro de Desarrollo.

Los países latinoamericanos han tenido una participación creciente en los comités o iniciativas de la OCDE, a la vez que se han adherido a instrumentos de la Organización. Prueba de ello es la adhesión del Perú, Argentina y Brasil a la Convención anti-cohecho de la OCDE, la presencia de casi todos los países Latinoamérica en el *Global Forum on Tax Transparency* o la presencia puntual de países en los comités. Villagarcía (2018, p. 66) señalaba la adhesión de los países latinoamericanos a 262 instrumentos legales de la OCDE y la participación a 103 órganos marcadamente impulsada por el establecimiento del programa regional para América Latina. Además de la participación más estructural a órganos de la Organización, los países de latinoamericanos trabajan individualmente con la OCDE en casos de interés específico. Por ejemplo, a pedido de Paraguay se realizó el Estudio de Gobernanza Pública de dicho país en 2018 (OECD, 2018).

Ilustración 3 Participación de los Países latinoamericanos a los instrumentos y comités de la OCDE



Fuente: OECD, 2022, p.20

En cuanto a lo que al trabajo de la organización con la región como bloque se refiere, este último ha tomado tres formas distintas:

- El programa regional para América Latina, creado en 2016, que inicio con la co-presidencia de Chile y Perú. Este programa identifico desde un inicio tres prioridades de trabajo: productividad, inclusión social y gobernanza, a la que fue agrega la sostenibilidad medio ambiental (OECD, 2022, p. 8). Dicho programa tiene como objetivo el intercambio de buenas prácticas dentro de la región, utilizando también como referencias algunas prácticas de los países de las OCDE. Asimismo, el programa busca diseminar las normas y estándares de la OCDE en los países latinoamericanos. Los trabajos están puntuados por reuniones ministeriales anuales, para la cual el país anfitrión determina el tema principal dentro del marco de las prioridades establecidas. En el caso del Perú en 2020, el tema central fue el de la integridad.

Ilustración 4 Programa Regional para América Latina y el Caribe



Fuente: OECD, 2022, p.5

- La colaboración los capítulos regionales de organismos internacionales, organismos regionales, la creación de redes latinoamericanas de funcionarios sobre temas específicos y el establecimiento de oficinas regionales. En este sentido, siguiendo la estrategia de impacto global mencionada anteriormente, la OCDE ha realizado, en colaboración con organismos regionales como la CEPAL, el BID, la CAF, entre otros, estudios conjuntos sobre la región, haciendo uso de las sinergias entre estos organismos (Vargas-Alzate, 2018, pp.38-45). Del mismo modo, con el fin crear comunidades epistemológicas y mejorar su acceso a los debates de política nacional, la OCDE ha creado trece redes de expertos regionales y cuatro centros especializados en la región con el apoyo de los países (México para impuestos, Perú para competencia, Brasil para educación financiera y Argentina con la Academia para la lucha contra la criminalidad fiscal y financiera).

Ilustración 5 Redes de expertos regionales latinoamericanos de la OCDE

YEAR	NETWORKS	COMMITTEES
2000	OECD-IDB Senior Budget Officials Network	Public Governance
2000	Latin American Corporate Governance Roundtable	Corporate Governance
2003	OECD-IDB LAC Competition Forum (LACCF)	Competition
2010	LAC Fiscal Initiative	Fiscal Affairs
2010	LAC Investment Initiative	Investment
2011	LAC Network on Corporate Governance of State-Owned Enterprises	Corporate Governance
2015	OECD Network on Open and Innovative Government in LAC	Public Governance
2015	OECD Network on Regulatory Improvement	Regulatory Policy
2016	OECD LAC Health Systems Network	Health
2016	LAC Law Enforcement Network (LAC LEN)	Working Group on Bribery
2017	OECD-IDB LAC Public Integrity Network	Public Governance
2017	LAC Regional Network of the OECD International Network on Financial Education (INFE)	Financial Markets (INFE)
2019	OECD-EU Responsible Business Conduct in LAC (RBC-LAC)	Investment

Fuente: OECD, 2022, p. 18

- Finalmente, la OCDE se ha involucrado con América Latina a través de los distintos *fora* de integración subregionales latinoamericanos, aportando elementos de análisis para informar las decisiones de los grupos de trabajo y discusiones ministeriales. En particular, la OCDE ha trabajado con la Alianza del Pacífico (AP), el MERCOSUR y CARICOM. En lo referente a la AP, el trabajo en conjunto se concentra en el tema de la MYPEs.

Villagarcía (2018, pp. 55-74) busca explicar la densidad y calidad de la relación de la OCDE con América Latina, en particular en comparación con otras regiones del mundo. Esta diferencia se debería a tres factores: la mayor afinidad entre los países de la OCDE y de América tanto desde el punto de vista de los valores democráticos como de la economía de mercado; la importancia de la estrategia de expansión de la OCDE en particular con países y regiones relevantes para la organización, y finalmente el rol y tropismo por la región del ex

Secretario General Gurria. Los dos primeros elementos responden a los criterios del Informe Noboru y el tercero a la importancia de la agencia que puede tener la Organización y en particular su Secretario General.

El segundo punto identificado por Villagarcía (2018) parece contrastar con la creciente irrelevancia relativa de América Latina identificado por Scheloni y Malamud (2021) tanto sobre el plano poblacional, comercial, de capacidades nacionales, diplomático o militar. En este sentido un funcionario de la Organización entrevistado en el marco de este trabajo señaló que además del empuje político del ex Secretario General Gurria, el interés estratégico por América Latina de la Organización radicaba principalmente en la presencia de Brasil y Argentina, uno siendo un BRIC y ambos siendo miembros del G20.

Asimismo, este funcionario señaló el interés estratégico de ciertos países miembros por la región. Estos países incluyen principalmente los miembros latinoamericanos, pero también algunos como España, la Unión Europea y en menor medida Estados Unidos. Del mismo modo, la proactividad de los países de la región, apoyados por los organismos regionales, y la afinidad habría constituido un aliciente para la Organización y sus miembros en invertir en una relación fructífera.

Límites a la influencia de la OCDE

El principal límite al poder de la organización está íntimamente relacionado a lo que constituyen los elementos de su fortaleza: los mecanismos de toma de decisión de forma consensual, a la dependencia en instrumentos de *soft law* sin mecanismos de coerción ni capacidad financiera, y a la estructura de la OCDE como un “club” que implica limitaciones en cuanto a su legitimidad para aportar soluciones de naturaleza global.

En este sentido, Ecclestone (2011), señala que una de las principales debilidades de la OCDE radica en la necesidad de la toma de decisiones por

consenso. Esto es particularmente notorio cuando el país que se opone a una medida es el país hegemónico. Uno de los ejemplos más visibles fue el bloqueo en la OCDE de avanzar en la lucha contra los paraísos fiscales. Desde la década de los noventa, la secretaria había llevado adelante trabajos que hoy son la base de los acuerdos del *Global Forum on Tax Transparency*, pero la oposición de la Administración Bush en 2001 significó la parálisis de dichos trabajos, incluyendo mediante la reducción de fondos destinado a esta área de trabajo limitando por la misma ocasión la capacidad de acción de la organización. Esta debilidad lleva a Ecclestone (2011) a concluir que en áreas políticamente sensibles el apoyo de un concierto de grandes potencias es indispensable, como se ha dado en el caso de la Convención Anti-cohecho, la lucha contra la evasión fiscal en el marco de la crisis financiera de 2008 o el acuerdo sobre los principios relativos a la fiscalidad de las multinacionales (acuerdo sobre un impuesto mínimo de 15% acordado en la Ministerial de Ministros de Finanzas y Gobernadores de Bancos Centrales en junio de 2021 en Venecia).

El segundo factor de debilidad está relacionado a la dificultad de la organización de lograr consensos sobre decisiones vinculantes. Ecclestone (2011) lo señala para el caso de fracaso en el acuerdo sobre el *Multilateral Agreement on Investment*, sobre el cual deja entender que un acuerdo menos rígido podría haber tenido éxito en el marco de la Organización. Ello contribuiría a explicar que, de los 258 instrumentos legales de la OCDE, solo 24 sean decisiones, y que dentro de estas 24, tan solo 6 sean posteriores al año 2000 y una sola posterior al 2007. Relacionado a ello, la OCDE no tienen ningún tipo de mecanismo para sancionar aquellos Estados que no cumplan con las decisiones aprobadas en el seno de la Organización, ni mecanismos para incitar a su cumplimiento, incluyendo a través de incentivos financieros, otros de la presión de los pares.

Para llevar el argumento de Ecclestone más allá, uno de los puntos que

limita la capacidad de la OCDE a producir acuerdos “más rígidos” esta íntimamente ligado a la diversidad de políticas de sus miembros, y en ciertos casos de enfoques en las políticas. En este sentido, La Rosa, entrevistado en el marco de este trabajo, señaló por ejemplo la diversidad de políticas de empleo entre los sistemas anglosajones, los nórdicos y los de Europa continental. Por ello, la sección de la Hoja de Ruta que menciona las políticas del empleo se refiere tanto a la finalidad como a la capacidad de las políticas más que a instrumentos específicos.

Del mismo modo, la ausencia de mecanismos de sanción dentro de la Organización dificulta su capacidad de coerción frente a miembros que se alejarían de sus normas o valores. Quizás una de las mejores muestras de ello es la incapacidad de la OCDE de reaccionar frente a las tendencias proteccionista o iliberales en las democracias de ciertos de sus miembros

La estructura presupuestal de la OCDE representa otro desafío importante para la Organización, puesto que como lo señalan Mahon y McBride (2009) se trata de un problema estructural que data de los años noventa. Del mismo modo, el control financiero impuesto por los Estados a través de la asignación presupuestal y el control que tienen los Comités sustanciales sobre la agenda de trabajo incrementan la dependencia del Organismo al financiamiento de “parte 2”. Las dificultades presupuestales merman también su capacidad de competir con otros organismos internacionales mejor financiados como el FMI o el Banco Mundial.

Finalmente, es importante recalcar que, si bien la estructura de tipo “club” con un grupo de países afines tiene ventajas relacionadas a la eficacia y eficiencia de la organización en la generación de consensos, ello implica un desafío de legitimidad *vis-a-vis* los países que no son miembros de la organización. Como lo señaló el ex Secretario General de la OCDE Johnson (citado en Ecclestone, 2011): “Como podemos dar forma a la economía global

cuando básicamente solo trabajamos con una minoría de ella”. Ello demuestra el importante desafío que enfrenta la OCDE en el cumplimiento de su visión más global.

En este mismo orden de ideas, y en particular desde el fin de la Guerra Fría, la OCDE ha tenido que hacer frente a una importante competencia institucional, en particular por parte de organismos internacionales especializados con vocación universalista (como la OMC, OMS, ITU, FMI, Banco Mundial). El funcionario de la OECD entrevistado para este trabajo señaló las reticencias que presentan ciertos países no miembros ante propuestas provenientes de la OCDE en el G20. Este funcionario señaló que estas dificultades se veían acrecentadas cuando la presidencia del G20 recaía en un país no miembro de la organización por cuatro razones:

- La debilidad de las redes de contactos que tiene el organismo con los funcionarios de estos países. En comparación, cuando la Presidencia recae en un país miembro, los presidentes de los grupos de trabajo del G20 suelen ser también delegados en los grupos de trabajo en la OCDE.
- El menor alineamiento con la visión y prioridades de la Presidencia *pro tempore*. Sin embargo, según este funcionario, esta limitación está a menudo compensada por la continuidad de números temas de agenda, el apoyo de los Estados Miembros de la Organización en determinados temas, la necesidad de las Presidencias de recurrir a capacidades técnicas -punto fuerte de la OCDE - y el impacto de la socialización institucional que se da con estos países a través de su presencia repetida en estos *fora*.
- El menor alineamiento entre los intereses de los miembros de la OCDE y de la Presidencia, en particular cuando esta última tiene posiciones marcadamente distintas a las de los países de la OCDE sobre ciertos temas relativos al orden económico liberal.

- El déficit de legitimidad que tiene la OCDE frente a organismos internacionales de vocación universales, de los cuales estos países suelen ser miembros.

Del Proceso de adhesión y economía política de la reforma

Del proceso de adhesión

Como ha sido mencionado anteriormente, el proceso de adhesión a la OCDE ha sido codificado por la organización a través de la MCM de junio de 2017 a través de la aprobación del informe del presidente del grupo de trabajo sobre el tamaño futuro de la organización y de su membresía. Dicho informe señala que “la decisión de abrir discusiones sobre la adhesión es únicamente prerrogativa del Consejo y que esta es tomada sobre la base de la valoración de los miembros, apoyada en la información objetiva provista por el Secretario General.” (OECD, 2017, p. 4). La apertura del proceso puede realizarse en respuesta a la candidatura de un país o por iniciativa propia.

Los criterios principales utilizados para considerar la invitación al proceso de acceso de un país son aquellos mencionados en el informe Noboru y sobre la base de un marco de análisis “objetivo” basado en evidencia que permite evidenciar los méritos de los países individualmente considerados (OCDE, 2017 p. 5). Este marco incluye el criterio de estado de *readiness* (entendido como preparación), el nivel de compromiso con los valores de la organización y las obligaciones de la membresía, el marco institucional nacional, los principales indicadores económicos, y las relaciones con la OCDE (participación en órganos de la OCDE, adhesión a instrumentos legales y participación a mecanismos regionales y nacionales). Cabe mencionar que el documento deja un margen político importante al Consejo puesto que los resultados presentados por el Secretario General sobre la situación del país en el marco de análisis

anteriormente mencionado no prejuzgan en nada de la decisión del Consejo. Es decir, y como fue mencionado anteriormente, el Consejo podría, por otros motivos que los evocados anteriormente decidir invitar o no a un país al proceso de adhesión.

Una vez que un país es invitado al proceso de adhesión, el Consejo adopta una hoja de ruta a propuesta del Secretario General que determina las pautas del proceso de adhesión y una vez completado este último, el Consejo toma la decisión de invitar al país a la adhesión. En su invitación, el Consejo puede imponer requisitos de “post-accesión” y junto con requisitos de información periódica sobre los avances. En el caso de ser invitado, el país deberá depositar los instrumentos de adhesión antes de ser un miembro pleno de la Organización.

La fase del proceso de acceso es quizás la más importante y delicada para un país puesto que implica por un lado aceptación de la normativa Convencional de la OCDE, pero sobre todo la adopción del *acquis* de la OCDE. Esto implica no solo desde un punto de vista formal la adopción de los instrumentos legales de la organización, sino también una revisión técnica de los comités que evalúa “la disposición y capacidad” de un país de implementar los instrumentos legales de cada uno de los comités, así como una revisión de las políticas públicas en comparación con las mejores prácticas de la organización. Una vez adoptada la hoja de ruta, el país miembro ha de proveer un informe al secretariado evaluando el alineamiento de la legislación, políticas y prácticas con los instrumentos legales de la Organización (OECD, 2022, p. 6). Sobre esta base se establecen reuniones con los comités sustantivos seleccionados para realizar la revisión. Como resultado de las discusiones, los comités “pueden recomendar cambios ... a la legislación, políticas y/o practicas (de un país) alineados con los instrumentos legales de la organización o para acercar (a dicho país) a las mejores políticas y prácticas de la organización” (OCDE, 2022, p. 5). Los comités

pueden también decidir cuáles son los mecanismos idóneos para ayudar al país a realizar estos cambios, por ejemplo, a través de asistencia técnica del secretariado o mediante la ayuda de expertos nacionales. Al cabo de una primera serie de revisiones, “cada comité determinará la lista de cambios legislativos u otras reformas necesarias antes de la conclusión de su revisión” (OCDE, 2022, p.5). Al concluir satisfactoriamente dicho proceso, cada comité deberá adoptar una opinión formal enviada al Consejo y recomendar medidas que deberán ser realizadas post-accesión y/o identificar temas sobre los cuales el país deberá presentar avances al Consejo.

En el caso del Perú, serán 24 comités los que evalúen las políticas públicas en siete prioridades de políticas públicas: reformas estructurales; apertura comercial y a las inversiones; crecimiento inclusivo; gobernanza; medioambiente, clima y biodiversidad; digitalización; e infraestructura.

Los procedimientos del proceso de adhesión ponen en evidencia algunos de los mecanismos señalados en las secciones anteriores para la internalización de normas o la creación de comunidades epistemológicas, pero también dejan entrever la posibilidad de “coerción” sobre los candidatos a la adhesión a través de condicionalidades. Como ha sido mencionado, si bien la mayoría de los instrumentos legales de la OCDE tiene el carácter de declaración política, durante el proceso de adhesión los países miembros pueden “forzar” reformas presentándolas como condiciones *sine qua non* para la validación en un determinado comité. Finalmente, es importante mencionar que este proceso deja espacio para una cierta discrecionalidad dentro de cada uno de los comités.

Apuntes sobre la economía política de la reforma

Del análisis anteriormente presentado, se desprende la importancia del proceso de reformas por el que va a tener que transitar el Perú durante el proceso de adhesión. Este proceso pasa simplemente la adopción de las

decisiones y recomendaciones de la OCDE en el sistema jurídico peruano, sino que mas bien implica una serie de reformas estructurales que permitan avanzar hacia los objetivos establecidos por dichos instrumentos. Las entrevistas realizadas en el marco de este trabajo a funcionarios de los gobiernos de Costa Rica y Colombia involucrados en los procesos de adhesión de sus países a la OCDE han puesto de relieve la importancia de tomar en cuenta la economía política de la reforma a lo largo del proceso. Por estos motivos parece relevante hacer una pequeña sección presentando algunos apuntes sobre aspectos clave a tomar en cuenta en este marco. Esta sección se basa principalmente en los trabajos de la OCDE (2010 y 2013), Zhen (2011) y O'Donnell *et al.* (1986) resumidos en Lacouette-Fougère y Lecaros de Cossio (2021).

Antes que nada, es importante señalar la diferencia entre un cambio en la política y una reforma. Según Cerna (OECD, 2013, p. 4), un cambio en la política por lo general se refiere a cambios incrementales en las estructuras existentes o a la implementación de políticas nuevas e innovadoras, mientras que las reformas hacen referencia a un cambio mayor en las políticas. En el caso del acceso del Perú a la OCDE, el proceso requerirá de ambos tipos de cambios. En los casos en los que las políticas del país estén más alineadas con los estándares del organismo se tratará más bien de cambios en las políticas, mientras que en otros serán de cambios más profundos.

El segundo tipo de reformas representan un desafío mayor puesto que tienden a tener un impacto sobre un número más importante de agentes y sus dotaciones. Lacouette-Fougères y Lecaros de Cossio (2021, p. 12) resumen tres elementos a tomar en cuenta sobre los agentes impactados por una reforma estructural. El primero es su heterogeneidad en la naturaleza de la dotación afectada, en el efecto redistributivo de la reforma sobre estas dotaciones y en la posibilidad o ausencia de reubicar o reutilizar la dotación originalmente afectada.

En este sentido, es importante también tomar en cuenta la concentración de los agentes afectados, en particular cuando las ganancias de la reforma son difusas y las pérdidas concentradas. El otro factor revierte a la construcción social, relacionado principalmente a la natural aversión al riesgo de los agentes, así como a la revalorización de una dotación existente frente a una ganancia potencial. En resumidas cuentas, se sabe lo que se pierda, pero las ganancias no son claras. Finalmente, el tercer punto está relacionado a la capacidad de las instituciones de liberar reformas, puesto que las instituciones formales u informales son el reflejo de un sistema de preferencias “congeladas” que incluye los intereses y representaciones de los agentes afectados por el cambio.

Estos mismos autores (2022) presentan algunos de las restricciones que tienen los reformistas en procesos de reformas estructurales, estos últimos incluyen: i) el estado de las finanzas públicas y el marco de la regulación fiscal; ii) los compromisos políticos, la confianza en los tomadores de decisión y el peso de la opinión pública relacionados a la cuestión de la legitimidad de la reforma; iii) la capacidad institucional del Estado, incluyendo la calidad y cantidad de recursos disponibles; iv) el imperativo de la coordinación de políticas de reforma para tomar en cuenta las externalidades y efectos derivados o indirectos; v) la toma en cuenta del factores externo; y vi) finalmente el marco institucional en el que se toman las decisiones, incluyendo la presencia de actores con poder de veto.

La OECD (2010), a través de un estudio sobre el éxito de reformas estructurales realizados después de la Crisis Financiera, ha identificado los principales factores en común que tenían dichos procesos. Estos últimos incluyen:

- La presencia de un mandato claro para la reforma. Este último garantiza

la legitimidad de la reforma. Cuando los mandatos no son claros o demasiado amplios las implicancias concretas pueden hacer perder legitimidad a estas últimas. En este sentido, el mantenimiento de la cohesión de la coalición reformista es clave para poder preceder, ello incluye las alianzas con partidos políticos, instituciones, pero también actores con capacidad de veto. Cuando los mandatos para la reforma no son claros, el éxito de una reforma por lo general está relacionado con la rapidez de las ganancias de la reforma o con la oportunidad, generalmente provocada por una crisis.

- La efectividad de la comunicación: Este punto hace particular énfasis sobre la importancia de comunicar sobre las ventajas de la reforma, pero también sobre los costos relacionados a la ausencia de la reforma con evidencia empírica. El tipo de comunicación depende del sistema de alianzas y tiende a divergir en función de los actores centrales que sostienen la coalición ya sean el pueblo en general o más bien actores partidarios e institucionales
- Instituciones y liderazgo: La presencia de instituciones creíbles y eficientes tienden a contribuir a la construcción de una narrativa para la reforma pero también a construir confianza. La calidad de la administración y su coordinación son esenciales para tener una visión intersectorial de las reformas. El liderazgo político es fundamental para crear el *momentum* reformista, así como para movilizar a la administración y mantener la cohesión gubernamental.
- La temporalidad: Las reformas tienden a requerir un tiempo importante de preparación e implementación por lo cual el trabajo de preparación y la garantía de la consolidación de los elementos anteriormente mencionados es esencial. Del mismo modo, es importante tomar en cuenta la cantidad de reformas en la agenda y el cronograma electoral.

- El trato a los opositores de la reforma: Las reformas tienden a funcionar cuando se construye confianza con los opositores a estas últimas a través de discusiones que dan también credibilidad a las compensaciones ofrecidas, en especial cuando las instituciones que las respaldan son sólidas. Las compensaciones no deben poner en peligro la esencia de la reforma porque de lo contrario podrían poner en peligro la legitimidad de esta última. Por lo general los sistemas de compensación que han funcionado han sabido hacer uso de la temporalidad del impacto relativo para dar tiempo a la adaptación y al cambio en el sistema de preferencias de los agentes más afectados.

Capítulo 2: Marco Metodológico

Objetivos

Objetivo General

Explicar las implicancias para el Perú de la entrada al proceso de adhesión, así como las de una eventual adhesión a la OCDE.

Objetivos específicos:

Objetivo específico 1: Analizar el proceso de adhesión a la OCDE, sus requerimientos y las implicancias que puede tener para el Perú.

Objetivo específico 2: Evaluar la coherencia del proceso y eventual adhesión a la OCDE con los objetivos de política exterior y de desarrollo del Perú.

Objetivo específico 3: Proponer pautas para que el proceso de adhesión sea exitoso.

Hipótesis

Hipótesis General

El Proceso de adhesión y eventual posterior adhesión del Perú a la OCDE demandará una serie de reformas estructurales que tendrán un impacto tanto en la política exterior como económica del Perú. El proceso traerá consigo ventajas, pero también algunos riesgos que el Perú tendrá que buscar mitigar.

Hipótesis específicas

Hipótesis específica 1: El proceso de adhesión a la OCDE obligará al Perú a hacer múltiples reformas al Perú para adopción de normas, estándares y mejores prácticas de la OCDE, la mayoría de ellas alineadas a los objetivos a los planes estratégicos del Perú. Sin embargo, algunas de ellas podrían no estar plenamente alineadas con la realidad del país y/o requerir una compleja ingeniería de la política económica.

Hipótesis específica 2: La adhesión del Perú a la OCDE tiene el potencial de ser un importante instrumento para proyectar la relación del Perú con el mundo, pesar en el establecimiento de las reglas de la gobernanza económica global y llevar a cabo una serie de reformas importantes a nivel nacional. Sin embargo, en un mundo crecientemente polarizado, la entrada del Perú marcará un posicionamiento en su política exterior y económica.

Hipótesis específica 3: Sacar el mayor provecho del proceso de adhesión a la OCDE implicará que el Perú establezca claramente sus objetivos de política exterior y económica, utilice las recomendaciones de la OCDE para realizar reformas difíciles de aprobar, pero también necesitará hacer uso de su capacidad diplomática para adaptar algunos de los requerimientos a la realidad peruana.

Tipo y diseño de la investigación

El presente trabajo de investigación sigue un enfoque cualitativo y analítico, definido por Hernández et al. (2014, p.7), en el cual se desarrollan preguntas e hipótesis antes, durante o después de la recolección y el análisis de los datos. En estos procesos, “La acción indagatoria se mueve de manera dinámica en ambos sentidos: entre los hechos y su interpretación” para ulteriormente desarrollar “una teoría coherente para representar lo que observa (el investigador)” (p. 8). Se trata de un proceso inductivo lógico que va de lo particular a lo general para generar perspectivas teóricas.

Asimismo, el diseño de investigación es de tipo investigación-acción. Como lo señala Hernández et al. (2014, p. 496), la finalidad de este tipo de investigación es de “La finalidad de comprender y resolver problemáticas específicas de una colectividad vinculadas a un ambiente, frecuentemente aplicando la teoría y mejores prácticas de acuerdo con el planteamiento”. Este diseño está destinado a trabajos que buscan transformar la realidad. Se han

utilizado técnicas de entrevistas y análisis documental como mencionadas en Ñaupas et al. (2013, p. 414).

Sujeto de Estudio

La muestra sobre la que recolecta de información es de 13 informantes (ver Cuadro 1) habiendo estado involucrados en el proceso de acercamiento del Perú a la OCDE, siendo miembros de la secretaria de la OCDE, o miembros de los equipos encargados del proceso de adhesión a la OCDE en Colombia y Costa Rica.

Las modalidades de las entrevistas fueron virtuales o presenciales en función de la disponibilidad de los entrevistados y el instrumento principal utilizado fue el de las entrevistas abiertas, para la cual se realizó una guía general de contenido de la entrevista.

El recojo de información se ha realizado sobre la base de documentos estratégicos del Estado Peruano, la hoja de ruta para el acceso a la OCDE, así como documentos de análisis emitidos por la OCDE.

Tabla 1 Lista de personas entrevistadas

Entrevistado	Cargo relevante para esta investigación	Tipo de entrevista
Emb. Rolando Ruiz Rosas	Embajador del Perú en Francia	Abierta
Mercedes Araoz	Ex. Vice Presidenta y ex Primer Ministro, entre otros	Abierta
Alonso Segura	Ex Ministro de Economía y Finanzas	Abierta
Eduardo Morón	Ex funcionario del Ministerio de Economía y Finanzas	Abierta
Diego Macera	Director del Instituto Peruano de Economía y miembro del Directorio del Banco Central	Abierta
E.F.	Funcionaria del Ministerio de Relaciones Exteriores	Abierta
Silvia Hooker	Gerente de Asuntos Internacionales de la Sociedad Nacional de Industrias y ex negociadora del TLC Perú/Estados Unidos	Abierta
Mariano Castro	Ex Vice Ministro de Ambiente	Abierta
José la Roza	Funcionario del MEF y miembro de la Comisión Perú/OECD	Abierta

Enrique Felices	Ex Secretario General de la Presidencia del Consejo de Ministros y Enviado Presidencial ante la OCDE	Abierta
Manuel Mesones	Ex Secretario General de la Presidencia del Consejo de Ministros, entre otros	Abierta
Mariana Bennett	Miembro del equipo de accesoión de Costa Rica a la OCDE	Abierta
Sebastián Trujillo	Miembro del equipo de accesoión de Colombia a la OCDE	Abierta
R.C.	Funcionaria de la OCDE	Abierta
Fernando Zuzuñaga	Socio en Zuzunaga, Assereto & Zegarra Abogados	Abierta

* Los nombres que se encuentran con iniciales lo están porque han preferido no ser citados con nombre propio

Herramientas de recojo de información y análisis

Para el presente trabajo se emplearon dos herramientas principales.

Para el análisis documental se empleó una lista de cotejo, y para las entrevistas, una guía general de contenido de la entrevista con algunas preguntas abiertas.

Capítulo 3: Presentación y Discusión de Resultados

El proceso de acercamiento del Perú a la OCDE

Antecedentes

Primeros acercamientos

Los inicios del acercamiento del Perú con la OCDE se dieron en 1998 cuando el Perú comenzó a participar en el Comité de Inversión de la organización (Gobierno del Perú, 2019, p.5). Las etapas siguientes estuvieron relacionadas a temas de competencia con participación del Perú los “Foro Global para la Competencia” (2001) y en Foro Latinoamérica para la Competencia” (2004), así como una primera serie de revisiones por los pares en 2004 y 2008 (Villanueva, 2017, p. 76 y Pedraglio, 2019, p. 74). Los siguientes pasos fueron la adhesión a la Declaración sobre Inversiones Internacionales y Empresas Multinacionales en 2008 y la participación del Perú al comité relacionado como miembro observador (Monge, 2018, p. 54).

Estos primeros acercamientos están íntimamente relacionados a las reformas liberales de la década de los noventa, así como a la apertura de la economía peruana iniciada por el Presidente Fujimori y continuada por los gobiernos siguientes, comenzando por el del Presidente Toledo (Villanueva, 2017, p. 76). Se busco la intervención de la OCDE con un doble objetivo: primero el de validación y publicidad del proceso de reformas y segundo el de utilizar los trabajos de la OCDE para reforzar la agenda de reformas nacionales; en concordancia con lo anteriormente mencionado sobre el rol de la organización.

Es importante señalar que los temas tratados en los primeros acercamientos no son anodinos puesto que responden a pilares esenciales de la agenda de reforma del Consenso de Washington (puntos 7 y 9 específicamente). Se trata también de dos elementos en boga en la agenda económica internacional de los noventa con la apertura de los países del bloque del este y

las reformas en los países latinoamericanos. Desde una visión de las relaciones internacionales, podemos también considerar que el interés por parte de los países de la OCDE con el desarrollo de los dos *fora* a los que participo en materia de competencia está relacionado a la búsqueda de mercados para sus productos, así como de la protección de sus capitales, estando esta interpretación alineada con las lecturas de corte neorealista y marxistas anteriormente descritas.

Las siguientes etapas del proceso se dieron con el ingreso del Perú al Centro de Desarrollo de la OCDE en 2009 y la expresión formal del deseo de ser miembro de la Organización a partir de 2012, con miras a ser miembro pleno para el Bicentenario (Monge, 2018, p.54). Para 2014, el Perú negoció con la OCDE el desarrollo de un programa país teniendo en mente que esta sería una etapa hacia la invitación al proceso de adhesión, al contribuir a mejorar su posición en los criterios del informe Naboru. Monge (2018, p. 56) señala que los programas país fueron lanzados en 2013 como resultado del anteriormente mencionado informe y ante la demanda e interés de los países no miembros de acercarse a la Organización. El objetivo de dichos programas era de apoyar a estos países a mejorar sus políticas públicas, así como a la difusión de normas y estándares de la OCDE. El primer grupo de países a los que se les ofreció esta posibilidad fue, además del Perú, a Kazajistán, Marruecos y Tailandia.

Del Programa país al Plan de Trabajo de Vinculación del Perú con la OCDE

El lanzamiento de las discusiones con el fin de acordar de los objetivos del Programa País, los estudios a ser realizados y los mecanismos de revisión por los pares se dieron en 2014, concluyendo en diciembre de 2014 con la firma del Memorándum de Entendimiento sobre el Programa País. Los trabajos lanzados en 2015 estuvieron orientados a la mejora de las políticas públicas peruanas alineándolas con las mejores prácticas de los países de la OCDE. El Programa País fue a su vez concebido como un mecanismo que contribuiría a la

adopción e implementación e instrumentos jurídicos y estándares de la OCDE (Gobierno del Perú, 2019, p. 5 y Pedraglio, 2019, p. 75). En suma, el Programa País serviría para “avanzar en la agenda de reformas en las áreas de crecimiento económico sostenible con inclusión social, fortalecimiento de la competitividad y diversificación de la economía nacional, incrementando la efectividad de las instituciones públicas y alcanzando mejores resultados ambientales” (Memorándum de Entendimiento relativo entre el Perú y la OCDE relativo al Programa País, 2014, citado en Gobierno del Perú, 2019, p. 5).

En la ejecución del Programa, el Perú trabajo con los comités sustantivos relacionados a las áreas de: educación y capacidades, empleo, trabajo y asuntos sociales, medio ambiente, asuntos fiscales, salud, inversión, gobernanza pública, inversión, política regulatoria, desarrollo territorial, comercio y estadísticas (Gobierno del Perú, 2019, p.5). La ejecución de dicho programa se materializo en la realización de 13 estudios de la OCDE (ver Cuadro 2) apoyados por mecanismos de revisión por los pares, así como la inclusión del Perú en estudios y bases de datos comparativas de la OCDE (como TiVA - Trade in Value Added por sus siglas en ingles), actividades de capacitación (relacionadas a la fiscalidad o a la implementación de los procesos de Análisis de Impacto Regulatorio) y la adhesión por parte del Perú a 23 instrumentos legales de la OCDE (OCDE, sin fecha, p31). Asimismo, en el proceso el Perú tuvo un importante acercamiento con varios comités integrando sus reuniones en calidad de participante y asociado en varios de ellos.

Tabla 2 Informes de la OCDE realizados en el marco del Programa País

Título	Año
La Contracción Pública en el Perú: Reforzando Capacidad y Coordinación	2018
Evaluación de Desempeño Ambiental	2017
Monitoreo del Desempeño del Sistema de Salud del Perú: Datos y Estadísticas	2017
Estudio de la OCDE del Sistema de Salud del Perú	2017
Estudio de la OCDE sobre integridad en el Perú Reforzar la integridad del sector público para un crecimiento incluyente	2017
Competencias después de la escuela: estudio de educación vocacional técnica	2016
Estudio Territorial	2016
Estudio de la Gobernanza Pública	2016
Estudio de Política Regulatoria	2016
Estrategia de la OCDE en materia de competencias informe de diagnóstico	2017
Estudio Multidimensional del Peru: Volumen 1	2015
Estudio Multidimensional del Peru: Volumen 2	2016
Avanzando hacia una mejor educación en Perú	2015

Fuente: Lecaros de Cossio (2022), en base a OCDE (sin fecha)

El involucramiento del Perú en el Programa País trajo consigo una serie de reformas importantes tanto en la legislación peruana, a través del alineamiento del derecho interno con varios instrumentos legales de la OCDE, como de reformas en materia de políticas públicas. Entre los múltiples ejemplos, se encuentran la implementación del intercambio automático de información fiscal o la ley del control de fusiones y adquisiciones. Los hallazgos de los informes y las recomendaciones de la OCDE estuvieron también presentes en la exposición de motivos de numerosas reformas e instrumentos de planeamiento. A título de ejemplo, la exposición de motivos del proyecto de ley sobre el control de fusiones y adquisiciones menciona hasta en 28 veces elementos relacionados a los trabajos de la OCDE (Proyecto de ley 4110 / 2018 – PE). El Ministerio de Ambiente (MINAM) publicó del mismo modo un *Plan de Acción para la implementación de las recomendaciones de la evaluación de desempeño*

ambiental de la OCDE (MINAM, 2016) tomando las recomendaciones como suyas las recomendaciones de reformas sugeridas en el informe.

El impacto de la implementación del Programa País siguió rindiendo frutos en las reformas como lo demuestra la creación por parte de este mismo Ministerio del “Grupo de Trabajo de Gobernanza Regulatoria en materia de Evaluación del Impacto Ambiental y Fiscalización Ambiental” en 2021. La Resolución que instituye su creación, incluye dentro de los considerandos tanto la evaluación de la OECD como el Plan de Acción mencionado anteriormente (Resolución Ministerial, N.º 171-2021-MINAM).

Del mismo modo, el Programa País trajo consigo una exposición del Perú a los trabajos de análisis de la OCDE, elementos de comparación de las políticas peruanas con las prácticas de los países miembros de la OCDE, así como la vinculación de los funcionarios del Estado a la comunidad de funcionarios del resto de países de la OCDE. En este sentido, se puede ver como operaron a través del Programa País los mecanismos de transmisión normativa mencionados en el capítulo anterior, así la inclusión de los funcionarios peruanos en las comunidades epistemológicas de la OCDE.

Para hacer frente a los desafíos de representaba la actividad reformadora relacionada al Programa País, el gobierno constituyó en 2015, mediante el DS 086-2015-PCM, la Comisión Multisectorial Perú-OCDE, encargada de promover las actividades relacionadas a la promoción de una mayor vinculación con la OCDE. Dicha Comisión, presidida por la Presidencia del Consejo de Ministros en su función de coordinación de políticas públicas, incluyó al Ministerio de Relaciones Exteriores como Secretaria técnica, y al Ministerio de Economía y Finanzas. Según diversos funcionarios entrevistados en el marco de este trabajo, la coordinación de los informes y la implementación de las reformas por ellos sugeridas represento un arduo trabajo para la administración, tanto en material de uso del capital humano como en términos del costo político.

Tras la realización del Programa País, concluido en 2017, el Perú siguió avanzando en la realización de informes (incluyendo por ejemplo el Estudio Multidimensional Volumen 3 o el Estudio sobre la Gobernanza del Agua) y la adhesión a 12 instrumentos legales de la OCDE en el 2018. Sin embargo, las dificultades para la obtención de la invitación al proceso de adhesión, relacionadas a bloqueos políticos en el Consejo (Pedraglio, 2019, pp. 217-219), mermaron, según los funcionarios entrevistados, el entusiasmo y la intensidad de la actividad reformadora relacionada a la OCDE. El foco fue puesto más bien en incrementar la presencia y visibilidad del país en los trabajos de la Organización, así como en el cabildeo político.

El cabildeo político había comenzado durante la ejecución del Programa País, pero se intensificó durante y después de su conclusión. Pedraglio (2019, pp.74-81) hace un recuento exhaustivo de las diferentes misiones relacionadas al cabildeo político para la obtención de la invitación al proceso de adhesión. Estas últimas implicaron visitas de nivel presidencial (2017), vicepresidencial (2017), ministerial (2019), viceministerial (2019) y de parlamentarios. Con miras a lograr este mismo objetivo, el Perú nombró a Álvaro de Soto, entonces Embajador en Francia, como Enviado Especial del Gobierno del Perú para asuntos relativos a la OCDE y sus países miembros, y a la entonces Vicepresidenta de la República Mercedes Araoz como Comisionada Extraordinaria para el proceso de vinculación con la OCDE (2017).

En este marco, también se realizaron diversas reuniones con los Embajadores de países de la OCDE, tanto en Lima como en París y se intensificó el activismo del Perú en el seno de la organización. En el momento de la creación del Programa de la OCDE para América Latina y el Caribe en 2016, el Perú obtuvo la copresidencia con Chile. Del mismo modo, el Perú fue anfitrión de la III Reunión de Alto Nivel del Programa Regional y de la Red Parlamentaria Global de la OCDE en 2018 y 2019 respectivamente. En el 2019, se inauguró el

Centro Regional para Competencia en América Latina de la OCDE, con sede en Lima.

Consciente de la reducción del ritmo de reformas y adopción de normas, instrumentos y estándares de la OCDE al concluir el Programa País, el Gobierno lanzó en 2019 el Plan de Trabajo de Vinculación del Perú con la OCDE (Gobierno del Perú, 2019). Dicho plan, centrado en tres ejes (i) gobernanza; ii) crecimiento económico equitativo, competitivo y sostenible; y iii) desarrollo social y bienestar de la población) busca “seguir avanzando en la adopción de las buenas prácticas de la OCDE, y profundizar su relación con dicha organización”, así como constituir “un documento referencial para la Hoja de Ruta y el Memorándum Inicial” (Gobierno del Perú, 2019, p.6). La puesta en marcha de este Plan de Trabajo buscaba demostrar que el Perú respondía a los criterios de *readiness* y *commitment* establecidos en 2017.

Finalmente, al cabo de un proceso que duró 3 años desde el lanzamiento del plan de trabajo, el Perú fue invitado al proceso de adhesión en enero de 2022. La invitación fue aceptada, mediante vuelta de carta al Secretario General de la OCDE, por el Presidente Castillo. La voluntad sostenida del ingreso del Perú a la OCDE desde el gobierno del Presidente Humala, así la naturaleza trans-partidaria de su compromiso y el involucramiento de distintos poderes del Estado y del Acuerdo Nacional, confirman lo mencionado por el Presidente del Consejo de Ministros Torres durante la visita del secretario general adjunto, Ulrik Vestergaard Knudsen, al inicio del proceso de adhesión: "Debo hacer presente que el Perú tiene la aspiración por convertirse en miembro de la OCDE. Esa es una política de Estado formulada en el 2012, sostenida al más alto nivel por los diversos gobiernos y reafirmada por el presidente actual, Pedro Castillo" (El Peruano, 06/09/22).

La invitación del Perú al proceso de adhesión se debe principalmente al cambio en los equilibrios en el Consejo estudiados por Pedraglio (2019). Las

consideraciones presentadas en dicho trabajo, así como los trabajos de Campo Mello (2020, pp. 13-14) y corroborados por las entrevistas realizadas en el marco de este trabajo parecen confirmar que fueron el cambio en la administración en Estados Unidos y la releva del anterior Secretario General los factores que más habrían pesado en la materialización de la invitación. En un segundo plano se encontrarían las discusiones relacionadas a la política nacional y cronogramas electorales Argentina y Brasil (de Campos Mello, 2022, p. 12). Los cambios ocurridos en el Perú, tanto a nivel político como económico, habrían tenido poco o ningún impacto en el cambio de su estatus.

Estos hechos vienen a confirmar dos elementos mencionados en el capítulo anterior. Primero, el rol de la subjetividad y el peso de las consideraciones de política exterior bilateral de los países miembro en las decisiones de invitación a los procesos de adhesión y posteriormente de adhesión. Segundo, la importancia dada por los países y la Organización a su estrategia de influencia en la gobernanza global económica y el peso de los equilibrios regionales. Los países que mayor interés han concentrado a lo largo de las discusiones sobre la invitación fueron Brasil y Argentina como países del G20, y Rumania (considerado como prioritario en las propuestas acceso de 2019) siendo pivót en Europa del Este y miembro de la OTAN y de la Unión Europea.

Objetivos, beneficios esperados y coherencia con los instrumentos peruanos

Plano interno

Antes de detallar el proceso de adhesión del Perú a la OCDE y las exigencias de este último, es importante entender los objetivos para el Perú del acercamiento a la OCDE. El mensaje del Presidente Castillo (Gobierno del Perú, 2022) al momento de firmar la carta por la cual el Perú acepta la invitación al proceso de adhesión es muy evocadora en este sentido puesto que señala que:

“La aspiración del Perú por ingresar a la OCDE constituye una

política de Estado de carácter permanente que se fundamenta en la defensa de la democracia, la protección de las libertades individuales, los derechos humanos, una economía abierta, inclusiva y competitiva, y el Estado de Derecho. De igual manera, con la promoción de la transparencia fiscal, la lucha contra la corrupción y la conservación del medioambiente” y “Este proceso estará caracterizado por necesarias reformas en todos los ámbitos y sectores que necesite el país y ajustes regulatorios a todo nivel, con miras a mejorar nuestras políticas públicas, promover la buena gobernanza y tener un Estado eficiente e institucionalmente sólido, capaz de brindar servicios públicos de mayor calidad para nuestra población”

En este sentido, la declaración del Presidente confirma el mensaje evocado en anteriores ocasiones por sus sucesivos antecesores y altos funcionarios, quienes desde el gobierno del Presidente Humala, señalan que la mejora de políticas públicas y el aprendizaje de las mejores prácticas de los países más avanzados son los principales objetivos en el plano interno del ingreso a la OCDE (Villanueva, 2018, pp. 79-89). Cabe recalcar el énfasis puesto por el Presidente Castillo la “nueva narrativa” de la OCDE, postcrisis financiera internacional, centrada sobre el bienestar y la mejora de la capacidad del Estado. Como lo señala el Embajador Ruiz Rosas, entrevistado en el marco de este trabajo, la dinámica del acceso habría pasado de “estar a tener un nivel suficiente para acceder” a una en la que la OCDE ayudaría al Estado candidato a alcanzar los niveles requeridos para la adhesión.

Las diferentes administraciones públicas han esgrimido objetivos similares en sus instrumentos de política o declaraciones. Así, CEPLAN (2015, p. 9) señala que el esfuerzo del Programa País “permitirá intercambiar

experiencias, sobre temas fundamentales para el desarrollo, con las economías más avanzadas del mundo.” y que “ser miembro de la OCDE no solo asegura la asistencia necesaria para la implementación de las políticas que fomenten la prosperidad y la reducción de la pobreza en el país, sino que además conferiría una suerte “sello de garantía” a las políticas y lineamientos que llevarían al Perú a ser una economía desarrollada en un futuro próximo”. Este mismo documento (p. 17) mencionan que el ingreso a la OCDE tendría como objetivo: i) incrementar la colaboración entre países para el desarrollo y cumplimiento de políticas; ii) intercambiar experiencias en estrategias para fomentar la prosperidad; iii) tener acceso a una fuente de información y conocimiento en desarrollo económico; y iv) contribuir al desarrollo de competitividad y ética del sector privado.

En el marco de la Presentación del Programa país ante el Acuerdo Nacional, que contribuyó a la elevación del acceso a la OCDE como política de Estado, el MEF, la PCM y MRE, señalaron como uno de los objetivos de la adhesión a la OCDE el hecho que tanto el proceso como la eventual adhesión permitirían al Perú acortar la curva de aprendizaje en políticas públicas (Acuerdo Nacional, 2015), así como la mejora del clima de negocios.

En cuanto al alineamiento de los instrumentos de la política nacional con los trabajos de la OCDE, se puede notar, por un lado, el alineamiento de los trabajos tanto de CEPLAN como de la OCDE con los ODS, encontrando de esta manera una comunidad en los objetivos. Asimismo, en cuanto al enfoque que subyace de los instrumentos de planeamiento, es importante señalar que el Plan Bicentenario (CEPLAN, 2011) y en aun mayor medida el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional al 2050 (CEPLAN, 2022), se basan ampliamente en los trabajos de la OCDE para proyectar la estrategia de desarrollo del país. En el caso de este último, no solo usa el marco de

referencia de bienestar de la OCDE (p. 35), sino que hace más de 50 referencias a trabajos y datos de la OCDE. Del mismo modo, a nivel sectorial por ejemplo, el Plan de Acción del MINAM anteriormente citado (2016, pp. 10-12) desarrolla una sección entera sobre el alineamiento de las recomendaciones de la OCDE con los ODS, integrados estos a su vez como objetivos del Estado Peruano. De este modo el documento señala el alineamiento y coherencia entre los objetivos del Estado Peruano y las recomendaciones de la OCDE.

En la narrativa de poder de Lukes -descrita en el primer capítulo – esto podría ser considerado como una prueba practica de la presencia de una aplicación del mecanismo del poder hegemónico. Las referencias a los trabajos de la OCDE y el uso de sus datos como elemento comparativo constituyendo un elemento fundamental para la construcción teleológica de la narrativa de desarrollo del Perú. No es el objetivo de este trabajo entrar en la discusión sobre el origen político-socio-económico del marco de desarrollo del Perú actual, ni responder al clásico dilema del huevo y de gallina sobre que vino primero, la permeación de los trabajos de la OCDE en la visión del desarrollo del Perú, o si fueron los intereses intrínsecos del Perú y la visión concertada en el país la que llevo a un acercamiento a la OCDE para continuar de avanzar en dicho proceso de reformas. Sin embargo, en ese campo, los trabajos desde un enfoque sociológico de Cardoso (1977 y 1995) podría ser relevantes para discutir el rol de la política y las elites en la integración el discurso y los intereses hegemónicos.

En cualquier caso, y considerando la agenda del Estado peruano y su administración, los elementos presentados anteriormente nos llevan a la discusión realizada en Villanueva (2018) y Pedraglio (2019), confirmada por varias de las entrevistas realizadas en el marco de este trabajo, sobre la importancia de la OCDE como mecanismo de legitimación y profundización

de las reformas iniciadas en los años noventa.

En este sentido, los documentos de planeamiento del Estado están marcados por la renovación de la apuesta por las reformas liberales y de apertura comercial, a la vez que incluyen cada vez más la búsqueda de eficiencia del Estado y la mejora de la calidad de vida de la población, incluyendo a través de la mejora de la calidad de los servicios públicos. Según Hooker, entrevistada en el marco de este trabajo, el proceso de adhesión a la OCDE, constituiría la tercera gran fase de reformas, después de la liberalización de la economía en los noventa y la fase de reformas relacionadas a la integración de las disposiciones de los TLCs iniciada en los dos mil. Alonso Segura confirmó esta visión, señalando que bajo su administración el MEF buscaba un mecanismo que pueda “remolcar el Perú” hacia una nueva fase de reformas para cumplir con los mejores estándares y prácticas tanto económicas como de formulación e implementación de las políticas públicas, mejorando del mismo modo la inserción del Perú en la economía global y la atracción de capitales de inversión. Esto concuerda plenamente con la evolución de la narrativa de la OCDE descrita en el primer capítulo.

Los hechos anteriormente descritos permiten explicar el alineamiento, desde la visión interna, entre los instrumentos de planeamiento del Estado y las recomendaciones de la OCDE que se han reforzado en una relación dialéctica desde el inicio del Programa país y pretensión del Perú de acceder a la OCDE. En este sentido, las recomendaciones de la OCDE representarían las mejores prácticas para lograr los objetivos comunes al Estado peruano y la OCDE, ambos compartiendo una visión similar.

Cabe recalcar que, en este proceso, Perú, Chile y Colombia podían ser considerados como naturalmente más alineados a las políticas de la OCDE tanto en su narrativa como en su proceso de formulación de políticas

desde las últimas décadas, en particular a comparación de países como Argentina o Brasil. En el caso de este último, por ejemplo, Tavaras (2020) hace hincapié sobre la falta de alineamiento entre los instrumentos de la OCDE y las políticas desarrollistas de Brasil. Del mismo modo Ricupero, exdiplomático, exministro de Finanzas de Brasil y exsecretario general de UNCTAD, considero que era “un suicidio político” para Brasil ingresar a la OCDE (citado en Villanueva, 2018, p. 89) por la divergencia de visiones que este país tenía con la OCDE y sus miembros.

Parece importante señalar que además del alineamiento de los planteamientos de la OCDE con los esquemas de planeamiento del Estado, existe también un alineamiento de dichos planteamientos con las reformas implementadas o en curso de implementación, impulsadas por la aspiración del Perú de ser miembro de la OCDE, así como aquellas iniciadas en las dos primeras fases reformadoras descritas por Hooker.

A falta de que las discusiones tengan lugar entre el Perú y los distintos comités sustantivos de la OCDE, y al no tratarse de un trabajo de economía ni de economía del desarrollo, el presente documento no buscara discutir al detalle la idoneidad de la aplicación de las normas, instrumentos, estándares y políticas recomendadas por la OCDE al caso del Perú, sino más bien presentara, en las siguientes secciones algunas consideraciones basadas en una revisión documental, las entrevistas realizadas y las experiencias de Colombia y Costa Rica. Por lo pronto, queda confirmado el alineamiento de los objetivos, de los instrumentos de planeamiento del Estado en el plano interno con los de la OCDE.

Plano exterior

La visión del MRE, relatada en la presentación del Programa País (MRE, 2015b. citado en Villanueva, 2018, p. 82) agrega a los argumentos esgrimidos por CEPLAN que los objetivos relacionados a la entrada a la

OCDE son los de: i) delinear una estrategia de desarrollo aprovechando el conocimiento de la OCDE y las experiencias de sus socios, lo que a la vez contribuiría a fortalecer la relación con la comunidad internacional; ii) obtener el reconocimiento de país estable y transparente atractivo para la IED y el intercambio comercial con los países de la OCDE; iii) mejorar la gestión gubernamental con la participación ciudadana; iv) incrementar la interacción con redes empresariales y sindicales internacionales.

El PESEM, originalmente 2015-2021, extendido en 2021 hasta 2025, y en 2022 hasta 2026, identifica la adhesión del Perú a la OCDE como una oportunidad en el marco de los escenarios exploratorios preparados por el MRE. En este sentido el documento menciona: “El ingreso del Perú a la Organización de Desarrollo y Cooperación Económico (OCDE) es una oportunidad puesto que permitirá a nuestro país trabajar, junto a las economías más desarrolladas del mundo, en el diseño de políticas públicas en favor del ciudadano y en la búsqueda de soluciones adecuadas y oportunas para enfrentar los desafíos del desarrollo” (MRE, 2015, p. 19).

Este documento coloca el proceso de adhesión a la OCDE, dentro del marco del Objetivo estratégico 1: “posicionar al Perú a nivel regional y global, como potencia regional emergente en los ámbitos bilateral y multilateral”. La descripción de este objetivo considera la proyección del Perú como una potencia regional pero también más allá -incluyendo su relación con los grandes centros de poder económico-, e identifica el *soft power* del Perú como un instrumento para lograrlo. Asimismo, señala la necesidad de cerrar brechas internas con el fin de reforzar los mecanismos de *soft power* (pp. 26-27). El documento relaciona la capacidad de proyección del Perú como potencia regional con su presencia en distinto *fora* económicos internacionales (como APEC), regionales (como la Alianza del Pacífico), así como con la firma de acuerdos comerciales multilaterales (como el TPP, hoy

CPTPP) (2015, p. 22).

Cabe señalar, que más allá de la contribución del proceso de adhesión del Perú a la OCDE al objetivo estratégico 1, este último debería tener una incidencia positiva sobre la consecución de los objetivos estratégicos 2 (“Contribuir al fortalecimiento de la competitividad e imagen del país en el exterior a través de la promoción económica y cultural, y de la protección del patrimonio cultural”) y 4 (“ Crear, ampliar y fortalecer lazos de intercambio, asociación y cooperación internacional a nivel regional y global para el desarrollo sostenible e inclusivo del país.”).

La coordinación e impulso del proceso de adhesión del Perú a la OCDE se encuentra como acción estratégica número 8 para lograr este objetivo, y podría contribuir a cumplir con avances en las acciones estratégicas 2,3,9, 11 y 12. El objetivo estratégico 8 menciona el proceso de adhesión a la OCDE:

“Es de alto interés para la política exterior y para nuestros planes de desarrollo sostenible en el largo plazo ingresar a la OCDE, que reúne a un grupo de países de altos rendimientos económicos. El ingreso del Perú a la OCDE será de especial importancia para nuestro país para el mejor desarrollo de nuestras políticas públicas de desarrollo que apuntan al fortalecimiento de la institucionalidad democrática, y por el prestigio internacional que significará para nuestro país el ingreso a la OCDE.” (2015, p. 33)

El proceso de adhesión y eventual ingreso del Perú a la OCDE constituyen una acción coherente con los objetivos de política exterior peruana. En este sentido, esta acción contribuye a la misión del MRE de contribuir a mejorar la calidad de vida de los peruanos, a través de la mejora en las políticas públicas, pero también a la atractividad del Perú.

Sobre este último punto, el análisis demuestra que el Perú ha

adoptado una estrategia de señalamiento a sus socios internacionales, o “sello de garantía” como lo menciona CEPLAN, a través del proceso de adhesión a la OCDE que se constituiría como una validación tanto interna como hacia afuera del modelo de desarrollo adoptado por el Perú. Segura y Trujillo, mencionan que dicho “sello de garantía” podría tener efectos concretos inmediatos como la posibilidad de atracción de capitales provenientes de fondos de inversión cuyo mandato los obliga a invertir en países OCDE.

En cuanto a la proyección del Perú como potencia regional, la adhesión a la OCDE constituiría un factor adicional de *soft power* bajo la forma de prestigio. Esto es concordante con las estrategias de acercamiento perseguidas por otras potencias menores (como mencionado en el capítulo 1) que buscan reforzar su poder blando y expandir su capacidad de influencia tanto a nivel regional como global, incluyendo por un organismo interpuesto como la OCDE. Esto reforzaría el efecto de señalamiento que otorgaba la Alianza del Pacífico, como constituida originalmente como un grupo de países “abiertos”.

Las entrevistas realizadas en el marco de este trabajo dejaron también entrever que, a la diferencia del Acuerdo de Promoción Comercial con Estados Unidos (APC), el proceso de adhesión a la OCDE no busca tanto un efecto de candado en las políticas públicas y el modelo, sino más bien una profundización de las reformas implementadas hasta ahora y la mejora de las políticas públicas. El intercambio con los países de la OCDE produciría un efecto de emulación y una transmisión de conocimiento a los funcionarios públicos peruanos.

Cabe resaltar que parte este enfoque distinto al que se tuvo con el APC se a que, como fue mencionado anteriormente, y contrariamente a las disposiciones de carácter vinculante y sancionables del APC, la OCDE

ejerce su influencia a través de *soft law* y del control por los pares. Por esta razón dicho candado sería menos efectivo *stricto sensu*, como lo demuestran el alejamiento de ciertos países del *acquis* de la OCDE una vez integrada la Organización. Por ello, todos los entrevistados señalan la mayor importancia que tendría en términos de reformas el proceso de adhesión que la adhesión en sí. La primera tendría como aliciente para las reformas la invitación a la adhesión, mientras que una vez concluido el proceso, los alicientes se limitarían a aquellos de menor fuerza descritos en el capítulo 1. Las experiencias de Costa Rica y Colombia, según las entrevistas realizadas en el marco de este trabajo, van en la misma dirección señalando la importancia del proceso reformador que supone el camino a la adhesión y la disminución de dicho ímpetu una vez culminado el proceso.

Otro de los grupos de argumentos, en particular expuesto por Mercedes Araoz, el Embajador Ruiz Rosas y José La Rosa, está relacionado a la importancia de rol que puede jugar la OCDE como agencia de ideas - mencionado en el primer capítulo. En este sentido, la Organización podría jugar un papel importante como árbitro de ideas en la creación de consensos alrededor de políticas públicas, tanto a nivel interministerial como con la ciudadanía, grupos políticos y económicos. El proceso sería también un momento para mejorar la coordinación de las políticas públicas y la coordinación entre los actores de estas últimas. Asimismo, la OCDE contribuiría en su función de agente de ideas con la introducción de términos del debate distintos a las discusiones clásicas del debate nacional.

Quizás uno de los ejemplos más interesantes sobre el rol de la OCDE en el debate público nacional está evidenciado por la reforma del secreto bancario. Según La Rosa, se trata de una reforma que el Gobierno había buscado realizar antes de las discusiones del Programa País, pero que había sido recibida con una fuerte oposición por una parte significativa del sector

empresarial arguyendo un riesgo potencial de control indebido del Estado sobre sus haberes, así como una falta de confianza en el manejo de la información desvelada.

Sin embargo, fue gracias a las discusiones con los funcionarios del secretariado y los pares de países de la OCDE, que se pudo destrabar el dialogo alrededor de esta medida. Dentro de los factores que contribuyeron a hacer avanzar la reforma estuvo por un lado la confirmación de la importancia de esta medida en el camino al proceso de adhesión a la OCDE, pero de manera más importante el hecho que el corolario del levantamiento del secreto bancario, dentro de los principios de la OCDE implicaba garantías sobre el manejo adecuado y la protección de la información recibida por las administraciones fiscales según relataron José La Rosa y Silvia Hooker.

El proceso de adhesión

Principales exigencias del proceso

Tras la invitación del Perú al proceso de adhesión en enero de 2022, la secretaria de la OCDE, en coordinación con los comités sustantivos propuso al Consejo la Hoja de Ruta como guía del proceso. Dicho documento fue aprobado, como lo estipulan los procedimientos para la adhesión mencionados en el primer capítulo 1, por el Consejo de la OECD en su reunión Ministerial (MCM) de junio 2022. Tras la recepción de la Hoja de Ruta, el Gobierno del Perú se encuentra actualmente preparando el Memorándum Inicial a través del cual los sectores involucrados en las diferentes áreas de políticas públicas indicadas en la Hoja de Ruta informan a los distintos comités del nivel de alineamiento de las políticas peruanas con las normas, instrumentos, entandares y mejores prácticas de la OCDE.

El primer requerimiento para el Perú es la aceptación de la Convención de la OCDE, sus protocolos adicionales 1 y 2, así como las

normas y reglas que rigen la administración de la Organización. En términos más sustanciales, como mencionado en el capítulo 1, el Consejo identificó seis áreas prioritarias de políticas públicas: reformas estructurales; apertura comercial y a las inversiones; crecimiento inclusivo; gobernanza; medioambiente, clima y biodiversidad; digitalización; e infraestructura. En estas áreas, el Perú será evaluado por 24 comités sustantivos (ver cuadro *infra*) sobre su “voluntad y capacidad” de implementar los requerimientos de los instrumentos legales que este a cargo de los comités evaluadores. Los comités realizarán también una evaluación de las prácticas y políticas del Perú con relación a las mejores prácticas de la Organización, tomando como referencia los principios esenciales de la Organización” (OECD, 2022, p. 5).

En otros términos, la OCDE evaluará la voluntad y capacidad del Perú de adherir y aplicar el *acquis* de la OCDE. Las reservas u observaciones que el Perú pudiera emitir a la adhesión a un instrumento solo son posibles si están alineadas a las prácticas de países miembros; y si el Perú considera que necesita de acciones intermedias para alinearse con alguno de los instrumentos legales de la OCDE tendrá que establecer un plan de acción detallando, incluyendo con fechas, las acciones que serán tomadas.

Tabla 3 Lista comparativa de evaluación de comités sustanciales Perú/Colombia

Colombia	Perú
Investment Committee	Investment Committee and the Working Party on Responsible Business Conduct
Working Group on Bribery in International Business Transactions	Working Group on Bribery in International Business Transactions
Corporate Governance Committee	Corporate Governance Committee
Committee on Financial Markets	Committee on Financial Markets
Insurance and Private Pensions Committee	Insurance and Private Pensions Committee
Competition Committee	Competition Committee
Committee on Fiscal Affairs	Committee on Fiscal Affairs
Environment Policy Committee	Environment Policy Committee
Chemicals Committee	Chemicals Committee and Biotechnology Committee
Public Governance Committee	Public Governance Committee
Regulatory Policy Committee	Regulatory Policy Committee
Territorial Development Policy Committee	Regional Development Policy Committee
Committee on Statistics	Committee on Statistics and Statistical Policy
Economic and Development Review Committee	Economic and Development Review Committee
Education Policy Committee	Education Policy Committee
Employment, Labour and Social Affairs Committee	Employment, Labour and Social Affairs Committee
Health Committee	Health Committee
Trade Committee and the Working Party on Export Credits	Trade Committee and the Working Party on Export Credits
Committee for Agriculture	Committee for Agriculture
Fisheries Committee	Fisheries Committee
Committee for Scientific and Technological Policy	Committee for Scientific and Technological Policy
Committee for Information, Computer and Communications Policy	Committee on Digital Economy Policy
Committee on Consumer Policy.	Committee on Consumer Policy.
	Committee of Senior Budget Officials

Fuente: Lecaros de Cossio (2022), sobre la base de las Hojas de Ruta del Perú y de Colombia

El análisis comparativo de la Hoja de Ruta del Perú y la de Colombia (OECD, 2013) denota tres elementos importantes. Primero, la evolución de los nombres de los comités de la Organización para responder tanto a cambios institucionales como a cambios en la sustancia de sus trabajos. Por ejemplo, el comité de inversión ha agregado una rama de trabajo correspondiente a la conducta empresarial responsable o el de químicos incorpora ahora una línea de trabajo sobre biotecnología.

El segundo punto, quizás más relevante es el incremento de la

exigencia con el Perú en cuanto al espectro considerado dentro del *acquis* como lo demuestra el hecho de la inclusión del comité sobre presupuesto público, así como la mayor rigidez con la cual se planea evaluar el *acquis*. En el caso de Colombia, la Hoja de Ruta (OCDE, 2013, p. 5) estipulaba que dicho país podía emitir cuatro tipos de posiciones frente a los instrumentos legales de la OCDE: aceptación; aceptación con un cronograma determinado; aceptación con reservas y observaciones; o rechazo. En cualquiera de estos cuatro casos, Colombia tenía que sustentar su posición. En el caso del Perú, la obligación de sustentación de la posición frente a los instrumentos legales de la Organización se mantiene, pero ya no existe la posibilidad, por lo menos formalmente, de rechazar un instrumento.

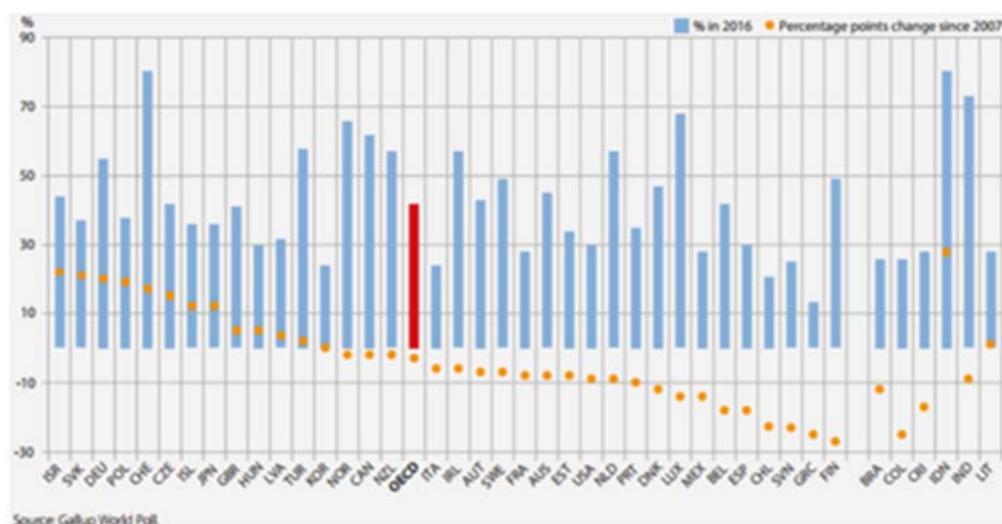
Según las entrevistas realizadas, esto corresponde por un lado al endurecimiento paulatino de las condiciones de entrada la Organización conforme ha ido aumentando en tamaño, pero también al hecho que algunos de los compromisos post- acceso no han sido cumplido por los nuevos miembros y que algunos países han comenzado a divergir de la “comunidad de afinidad” – como es notable con el caso del surgimiento de las democracias llamadas calificadas de iliberales del grupo de Visagrado, o las crecientes tensiones proteccionistas en ciertos países de la OCDE - que sustenta la cohesión del grupo.

En los detalles de la Hoja de Ruta del Perú (OECD, 2022, pp. 10-21), similares a las de Colombia, se puede observar que las exigencias para la adhesión van desde la adopción e implementación de determinados instrumentos legales, considerados como siendo el corazón del *acquis*, hasta el cumplimiento de objetivos de políticas cuyos márgenes de interpretación pueden ser relativamente abiertos, o por lo menos cuyos mínimos aplicables no están predeterminados.

Por ejemplo, resulta difícil entrever la objetividad de los criterios que

serán utilizado para definir el cumplimiento del primer criterio del Comité de Gobernanza Pública: “Una estructura de gobierno razonable, que incluya la separación de poderes y la capacidad de mantener el estado de derecho y el reforzamiento continuo de la confianza en las instituciones y en la democracia”. Aquí, las prácticas de los países de la OCDE no solo divergen, sino que los propios informes de la OCDE demuestran una profunda caída en la confianza en los gobiernos de sus países (ver figura infra).

Ilustración 6 Evolución de la confianza en los gobiernos



Fuente: OCDE, Government at a Glance, 2017, p. 215

En el mismo orden de ideas, si la aplicación del principio contaminador/pagador que exige el comité de ambiente resulta relativamente objetivo, el criterio que requiere al país candidato “llevar a cabo políticas públicas para el control efectivo de la contaminación ambiental para lograr una calidad del aire consistente con los estándares de salud pública internacional” es más difícil de medir puesto que la exigencia esta puesta en el establecimiento de las políticas y no en un mínimo de resultados preestablecido o en un instrumento legal específico.

En este sentido, ciertos de los criterios impuestos en la Hoja de Ruta son un reflejo de tres elementos mencionados en el primer capítulo, el

primero de ellos es la diversidad de realidades y modelos nacionales dentro de la OCDE, lo cual en ciertos casos implica que la candidatura del Perú sea medida en función a los objetivos de sus políticas y su eficacia. El segundo elemento está relacionado la naturaleza misma de muchos de los instrumentos de la OCDE que tienen un valor de declaración política cuya aplicación se garantiza mediante el control por lo pares. En este sentido, el detalle de los requerimientos responde a los objetivos perseguidos por dichos instrumentos. Finalmente, la ausencia de establecimiento de resultados mínimos preestablecidos responde en parte al margen dejado a la discrecionalidad del comité sustantivo y eventualmente del Consejo y a la posibilidad que el Perú de señales claras de realizar reformas que puedan comenzar a dar frutos sin que por ello haya llegado a los niveles del resto de los países de la OCDE en dichos indicadores.

De las entrevistas realizadas con los miembros de los equipos negociadores de Colombia y Costa Rica, emerge la cuestión de la importancia idiosincrática del comité evaluador, pero también de la importancia de demostrar el camino de las reformas y que estas puedan comenzar a dar frutos concretos. En otras palabras, no se trataría simplemente de modificar elementos regulatorios, sino que estos sean aplicados y puedan demostrar una evolución en las políticas públicas y así como resultados.

Anotaciones sobre nivel de preparación y potenciales áreas de desafío

Las secciones anteriores demostraron que el Perú había emprendido un camino de reformas importante para adecuar los esquemas nacionales a la OCDE a raíz del Programa País. Se mencionaron entre otros el establecimiento del plan de trabajo en materia ambiental o la reforma relacionada al control de fusiones y adquisiciones. En la entrevista con José

La Rosa, este último señaló varias áreas en las que se habían realizado otras reformas, incluyendo en términos lucha con la evasión fiscal con el ingreso del Perú al *Global Forum on Tax Transparency* y el intercambio automático de información fiscal, la lucha anticorrupción con la adhesión a la convención anti-cohecho, el levantamiento del secreto bancario, la calidad regulatoria con una mejor implementación del control de calidad previo, las reformas de los fondos concursables en materia de política de innovación o en materia de gobernanza con el fortalecimiento de la PCM y la mejora del gobierno abierto. Todas estas siendo reformas consideradas como estando en el *core* del *acquis* de la OCDE.

Pedraglio (2019, p 100-111) hace un recuento exhaustivo y acertado demostrando el cumplimiento por parte del Perú de los criterios para obtener la invitación al proceso de adhesión a la OCDE. En efecto, como lo recalca, el Perú no solo cumpliría con todos los criterios de *readiness* (en materia de gobernanza económica y pública, de habilidad, capacidad y compromiso, y de alcance e impacto), sino que además aquellos de *like-mindedness*, beneficio mutuo, de la importancia significativa del candidato y el de las consideraciones globales. Es probablemente el conjunto de todos los elementos los que llevo al Perú a ser uno de los seis países invitados al proceso de adhesión.

Consideraciones formales

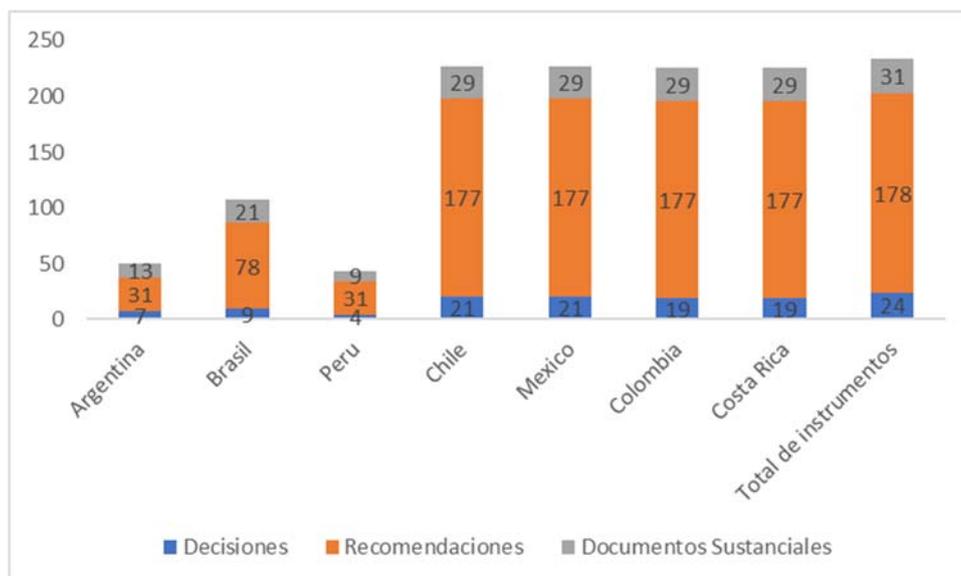
Sin embargo, una vez ingresados al proceso de adhesión, los criterios de exigencia y el nivel de detalle en el análisis de las políticas públicas, de su eficiencia y de su alineamiento con los estándares y buenas prácticas de la OCDE no son los mismos. El funcionamiento del proceso hace indicar que se llevara en dos etapas, en las cuales los criterios señalados en el informe Noboru tengan pesos distintos. La primera etapa consiste en la realización del trabajo a nivel técnico – par más que ello a

nivel nacional implique un compromiso político con las reformas – con los comités sustantivos y la segunda etapa, en el Consejo, tendrá un componente más político donde el peso de los intereses comunes, la importancia del Perú como actor significativo y las consideraciones globales cobren un mayor peso relativo ante el Consejo, una vez superada la primera etapa. Esta distinción no implica que las consideraciones políticas no tengan relevancia dentro de los comités, ni que los informes técnicos de los comités sustantivos ante el Consejo tampoco la tengan, o que no haya discusión entre el Consejo y los comités sustantivos, pero la distinción ha sido realizada en función de los pesos relativos de los factores con mayor influencia en cada una de las etapas.

Entre los dos principales indicadores sobre los cuales será medido el Perú, además de aprobación individual de cada uno de los comités, será el número de instrumentos de la OCDE a los que el Perú haya adherido y grado de participación a los comités y grupos de trabajo de la organización.

Sobre el primer punto, del análisis comparativo con sus pares latinoamericanos emergen dos conclusiones. La primera de ellas es la importancia de adhesión a la casi totalidad de los instrumentos legales de la OCDE en transcurso del proceso de adhesión. De esto modo los países latinoamericanos miembros de la OCDE han adherido a entre 225 y 227 de los 235 instrumentos de la Organización. La segunda conclusión está relacionada al retraso relativo del Perú con respecto a los dos otros países latinoamericanos en el proceso de adhesión. En este sentido, mientras que el Perú ha adherido a apenas 44 instrumentos, Argentina lo ha hecho con 51 de ellos y Brasil a 108 (ver Figura 7). El desafío más grande se encuentra en la adhesión a las decisiones por su carácter vinculante, para el cual el Perú apenas ha adherido a 4 de estos 24 instrumentos.

Ilustración 7 Adhesión a los instrumentos legales de la OCDE por países latinoamericanos miembros o en proceso de adhesión a la OCDE



Fuente: Lecaros de Cossio (2022)

Sobre el segundo punto, el del grado de participación del Perú a los distintos comités y grupos de trabajo de la Organización, el Perú acusa también un rezago importante, puesto solo participa como asociado a 6 de los comités y como participante a 11, de los más de 300 comités y grupos de trabajo de la Organización (ver tabla de participaciones *infra*).

Ilustración 8 Participación del Perú a los comités y grupos de trabajo de la OCDE

Associate (6):	
Committee on Fiscal Affairs - Project on Base Erosion and Profit Shifting (BEPS)	01/2017
Working Group on Bribery in International Business Transactions	10/2016
Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes (Member)	2014
Development Centre (Member)	2009
Investment Committee meeting in enlarged session for work related to the Declaration on International Investment and Multinational Enterprises	07/2008
Working Party on Responsible Business Conduct	07/2008
Participant (11):	
Corporate Governance Committee (main Committee)	03/2021
EPOC/CFA - Joint Meeting of Tax and Environment Experts	10/2019
Committee on Fiscal Affairs (all bodies), except the BEPS Project where it is an Associate	10/2019
Tourism Committee (all bodies)	04/2019
Public Governance Committee (all bodies)	02/2019
Regulatory Policy Committee (main Committee)	02/2017
Regional Development Policy Committee (main Committee)	07/2016
COAG/TC - Joint Working Party on Agriculture and Trade	07/2016
Committee on Consumer Policy (all bodies)	08/2013
Programme for International Student Assessment (PISA) Governing Board	2013
Competition Committee (all bodies)	02/2012

Fuente: OCDE (sin fecha)

Análisis de algunos indicadores seleccionados

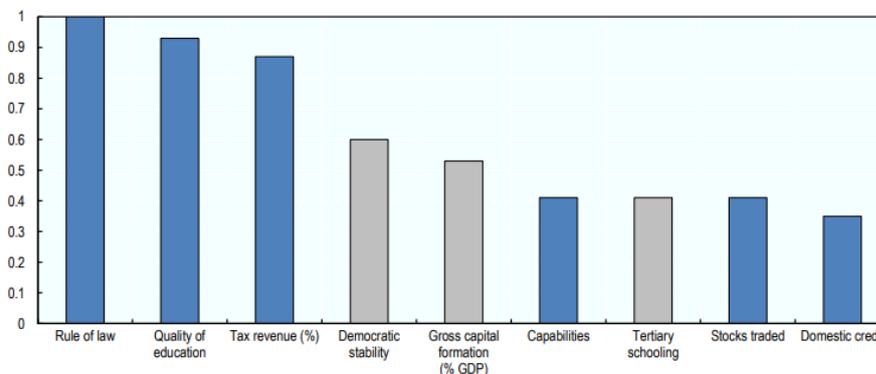
Además de los criterios formales, el proceso de adhesión implica la necesidad de tener avances en la implementación de reformas en las políticas públicas, así como en sus resultados. Como ha sido mencionado anteriormente, uno de los criterios evaluados en el proceso de adhesión es el éxito de las políticas en un determinado sector. En este sentido, los comités técnicos evaluarán los resultados de las políticas públicas actuales, así como su mejora en el marco del proceso.

Por ello, a defecto de Memorandum Inicial y usando como *proxy* de la calidad y éxito de las políticas públicas peruanas algunos de los indicadores de desempeño de la economía peruana, podemos tener una aproximación de la distancia de las políticas del Perú con las mejoras prácticas de la OCDE y de otros países con niveles de desarrollo similares han ingresado recientemente a la OCDE. Para esta parte del análisis, nos limitaremos a una cantidad reducida de indicadores macroeconómicos y de bienestar que puedan servir como referencia para la discusión.

El Informe Multidimensional del Perú (OECD, Vol.3, 2019, p.16) identifica las principales prioridades en términos de políticas públicas en las que debería enfocarse el Perú para superar la trampa del ingreso medio (ver figura 9). Dichos elementos que están relacionados de cerca con las áreas prioritarias establecidas en la Hoja de Ruta. Entre ellas, el informe encuentra que la distancia que tiene el Perú con relación a los países que han logrado salir de la trampa del ingreso medio es mayor en términos de: cumplimiento del Estado de derecho; calidad de la educación; ingreso fiscal; desarrollo de capacidades y profundidad del sector financiero. Dicho informe demuestra también que, en términos de bienestar de la población, si bien el Perú tiene resultados mejores a los que podrían esperar dado su nivel de desarrollo en

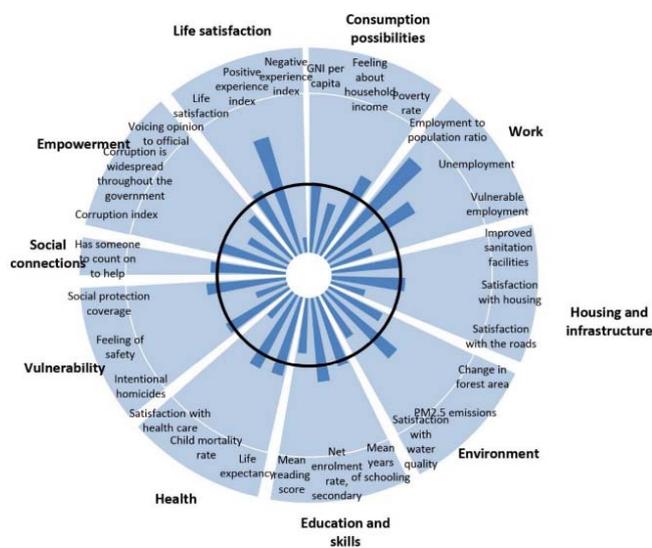
ciertos aspectos, en otros sectores tiene un rezago importante como es el caso de los indicadores relacionados a la vulnerabilidad o al medio ambiente.

Ilustración 9 Prioridades de políticas para superar la trampa de la renta media



Fuente: OCDE (2019, p. 16)

Ilustración 10 Niveles actuales y esperados de indicadores de bienestar en el Perú

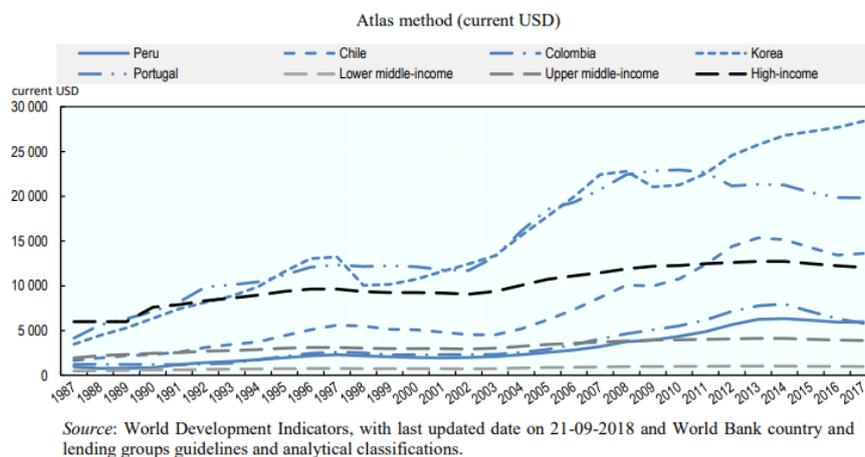


Fuente: OECD (2019, p.19)

Del mismo modo, como lo demuestra el cuadro 11, el Perú tendría un nivel de PIB *per cápita* muy por debajo de los países de ingreso alto y de otros países de la OCDE, incluyendo latinoamericanos como Chile que han ingresado a la OCDE. Sin embargo, el caso de Colombia, cuyos niveles de PIB *per cápita* son similares a los del Perú parece indicar que el nivel actual de PIB *per cápita* no sería una limitante para las pretensiones peruanas de

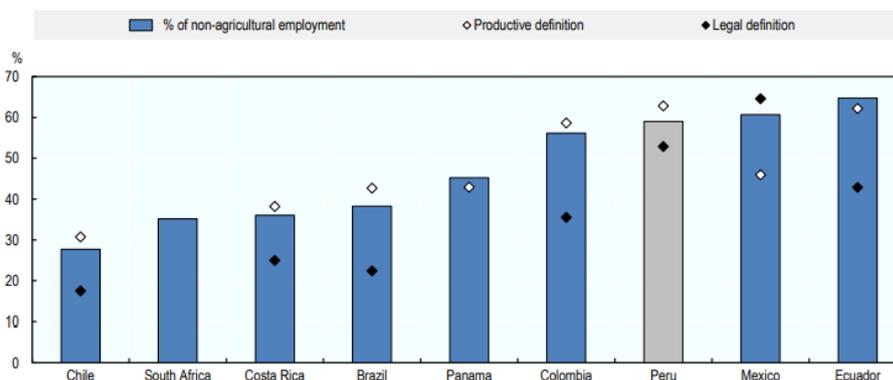
acceso a la OCDE. En cuanto a la prevalencia de la economía informal, elemento muy discutido durante diversas entrevistas, el Perú, según los indicadores utilizados por la OCDE, se encontraría en niveles por debajo de México y similares a los de Colombia, aunque muy por encima de los de Costa Rica, Brasil y Chile.

Ilustración 11 Ingreso nacional bruto per cápita



Fuente: OCDE (2019, p. 15)

Ilustración 12 Empleo informal en el Perú y países comparables

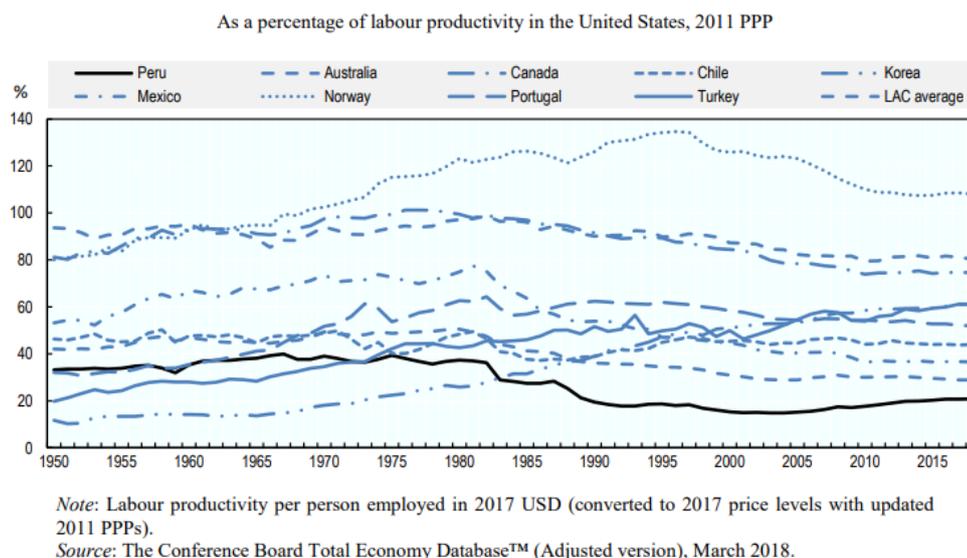


Fuente: OECD (2019, p. 26)

Sin embargo, en otros indicadores como aquellos relacionados a la productividad o la recaudación fiscal, el Perú si tiene una diferencia importante tanto con los países miembros de la OCDE como con aquellos países que ha ingresado más recientemente a dicha Organización. La

relevancia de la medición de la productividad está relacionada a la capacidad del país de producir riqueza, factor esencial en el desarrollo del país. En cuanto a la medición de la recaudación fiscal, está íntimamente relacionado a la capacidad del Estado de proveer bienes y servicios públicos, así como a su modalidad en la economía.

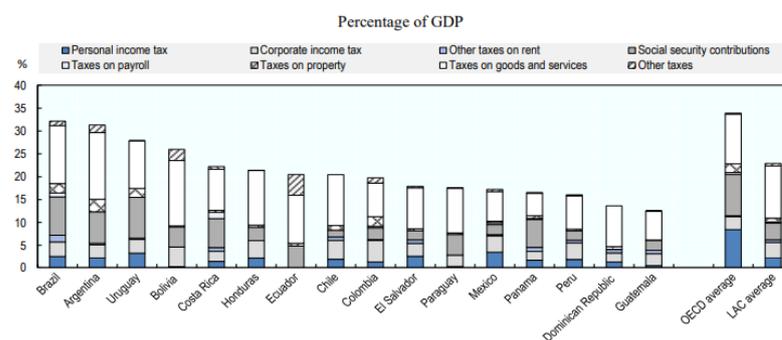
Ilustración 13 Productividad laboral en el Perú y países comparables, 1980-2018^ù



StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933995840>

Fuente: OECD (2019, p. 21)

Ilustración 14 Ratio de recaudación fiscal en relación y PIB y composición de la recaudación, en el Perú y países comparables



Source: OECD et al. (2019), *Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean 2019*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/25666b8d-en-es>.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933995973>

Fuente: OECD (2019, p. 31)

La creciente preocupación de la organización por la cuestión medioambiental nos invita a detenernos sobre algunos indicadores del Estudio de desempeño medioambiental del Perú de 2016 – por tener

elementos comparativos con otros países de la OCDE. Como lo demuestra este informe, el Perú tiene niveles de emisión per cápita y con relación a su PIB más bajos que el promedio de la OCDE. Sin embargo, es notorio que, a pesar de estos niveles relativamente bajos, las emisiones del país se han incrementado en alrededor de 80% entre el 2003 y el 2012, más que el doble del incremento de los países latinoamericanos, mientras que durante el mismo periodo las emisiones de los países de la OCDE se han reducido en alrededor de 4%. El análisis de la evolución del área forestal demuestra que el Perú ha seguido una tendencia contraria a la de los países de la OCDE, donde el área cubierta por bosques ha crecido entre el 2005 y 2015, mientras que en el Perú se ha reducido de alrededor de 3%. Si bien estos elementos parecen ser un reflejo de la situación de desarrollo del país, tomando en cuenta también el principio de *responsabilidades comunes pero diferenciadas*, las tendencias demostradas parecen ir en sentido contrario a los dos primeros criterios impuestos por el comité de ambiente (OCDE, 2022, p. 15) que incluyen la credibilidad de las políticas hacia la neutralidad carbono de aquí a 2050 y la reversión de la tendencia en cuanto a pérdida de biodiversidad y deforestación.

A contrario de los rezagos identificados en ciertas de las áreas, José la Rosa, identifica otras en las que el Perú se encuentra en una posición de cumplimiento de los principales requerimientos impuestos en la Hoja de Ruta. Sobre este punto particular, señala que además de las reformas anteriormente mencionada realizadas en el marco del Programa País y aquellas mencionadas en Pedraglio (2019, pp. 101-103) el Perú se encuentra alineado los estándares de la OCDE en materia de apertura comercial, gestión macroeconómica, tratamiento de las inversiones y en materia fiscal, todos ellos pilares esenciales del *acquis* de la OCDE.

Identificación de algunas áreas de potencial desafíos

A falta de *Memorándum Inicial*, así como de elementos tales los resultados de la evolución en curso del cumplimiento del Plan de Acción propuesto por el MINAM, esta sección se basa principalmente en las experiencias de Colombia y Costa Rica, así como en las entrevistas realizadas que permiten tener una primera aproximación a lo que podrían ser los principales desafíos que representen las exigencias de la Hoja de Ruta. Cabe señalar que estos estarán determinados por la distancia del Perú con los estándares de la OCDE, los niveles de exigencia y líneas rojas impuestos por los comités sustantivos, así como la dificultad en materia de política económica de realizar dichas reformas y la coherencia con el resto de las políticas públicas. Como lo señala Sebastián Trujillo, las áreas de mayor dificultad dependen en parte de lo que los comités consideren como siendo reformas esenciales en ese país, así como su evaluación del impacto de las reformas realizadas

El primer desafío, y quizás más evidente, está relacionado al esfuerzo que requiere en términos de movilización del aparato estatal el proceso de adhesión, en particular en términos de coordinación de reformas, movilización de personal del Estado y capital político. Las experiencias de Costa Rica y Colombia confirman la magnitud de dicho esfuerzo. Partiendo del análisis realizado sobre la base de la adhesión del Perú a los instrumentos legales de la OCDE, el Perú necesitaría adoptar alrededor de 190 instrumentos a lo largo del proceso, así como realizar las reformas necesarias para su implementación.

El caso de Colombia

En el caso de Colombia, Vargas-Alzate (2018, pp. 100-111) identifica cinco áreas de principales desafíos para el país en su ingreso a la OCDE. La primera de ellas es la transparencia en la vida pública y la lucha contra la

corrupción. Sobre este hecho el autor hace referencia a los elementos relacionados a los resultados de las políticas públicas más que a la presencia de un marco legal que Colombia ya había ido adaptando a los estándares de la OCDE. El segundo elemento que presenta como desafío es el de la informalidad laboral y sus implicancias sobre los sistemas de protección social colectivos. El tercer elemento es el de la “trampa del ingreso medio”, relacionado a la pérdida de competitividad precio de las economías de ingreso medio y la necesidad de buscar desarrollar elementos de competitividad distintos a aquellos relacionados con los bajos costos laborales, incluyendo a través del desarrollo de políticas industriales claras y la calidad de sus instituciones. El cuarto desafío está relacionado a la calidad de la educación. Finalmente, el quinto reto estaría relacionado a la conflictividad interna del país.

Por su parte Villanueva (2018, p. 71), resalta que los principales desafíos para Colombia estaban relacionados a las políticas de trato de las inversiones extranjeras, la movilización del inversión privada al servicio del crecimiento y desarrollo sostenible, las políticas de competencia, fiscal y comercial, la gobernanza corporativa y pública, el medio ambiente, el desarrollo de políticas sociales efectivas y el combate contra la corrupción.

Tanto en el caso de Vargas-Álzate como en el de Villanueva, se trata de recomendaciones de los comités basados en la distancia de Colombia con las buenas prácticas de la Organización. La entrevista realizada a Sebastián Trujillo, permitió confirmar algunas de estas áreas, a la vez que señalar otras en las que le fue más difícil al país superar la vaya de los comités técnicos. Entre otros señala que las negociaciones fueron particularmente difíciles en las materias siguientes:

- Comercial, en particular en relación con la exigencia de reformas sobre el impuesto selectivo diferenciado para las bebidas alcohólicas,

la legislación en torno a la importación de camiones de carga y el licenciamiento de medicinas.

- Gobierno corporativo, en particular relacionado a las empresas públicas. Sobre este punto, las principales exigencias residían en el exigencias a la imposición del rol del estado como accionista sin que pueda cumplir otras funciones como las de regulación y administración de dichas empresas, implicando por ejemplo la salida de los ministros de los comités de dirección de los directorios de empresas públicas.
- Empleo y dialogo social, en particular relacionado a la violencia contra líderes sindicales, pero también a la lucha contra la contratación ilegal y los derechos de sindicalización. Sobre el primer punto, no había estándares particulares en la OCDE al tratarse de desafíos más prevalentes en economías emergentes, sin embargo, como lo señala Trujillo, se le exigió a Colombia demostrar la implementación de reformas y avances en los resultados de las políticas públicas.
- Medioambiente, en particular relacionado a la regulación de químicos – como ha sido evocado anteriormente se trata de uno de los sectores con mayores instrumentos legales de la OCDE de carácter vinculante -, licenciamiento ambiental y temas relacionados a la gestión del agua.

Trujillo recalco que alguna de las dificultades del proceso de adhesión estaba relacionado a cantidad de las reformas impuestas, con algunos temas considerados como de menor relevancia pero que podían constituir una inversión de capital político significativo por los intereses interpuestos en las reformas. Sobre este punto remarco el ejemplo de la reforma de los

derechos de autor. En cuanto a temas relacionados a la economía política de la reforma, señalo que ciertas medidas habían tenido que ser aplazadas por su coste político, y que por ejemplo la reforma de la regulación sobre la importación de caminos había significado un costo de 1% del PIB por la movilización social que causaron.

El caso de Costa Rica

En el caso de Costa Rica, Academia de Centroamérica (2018) identifico cuatro principales áreas de desafío para el proceso de adhesión de dicho país. El primero de ellos se refiera de los temas relacionados a las políticas de competencia y defensa del consumidor. Los principales desafíos estaban relacionados al ámbito de cobertura de la regulación de competencia (sectorial), las definiciones legales de ciertos elementos del derecho de competencia, las competencias de la autoridad de competencia incluyendo relacionadas a las facultades de autorización de operaciones de concentración, y la gobernanza de la autoridad nacional de competencia. En materia de manejo macroeconómico, las principales exigencias estaban relacionadas al proceso de nombramiento e independencia del Banco Central, el sistema de seguro de depósitos y la competencia entre bancos públicos y estatales y la adopción de los criterios de Basilea III. En el ámbito de gobernanza pública, los principales desafíos estaban relacionados a la presencia de mecanismos de rendición de cuentas, el monitoreo y evaluación de las políticas públicas, el rol y liderazgo del Centro de Gobierno y finalmente los procedimientos de definición del presupuesto público y la sostenibilidad fiscal. Finalmente, en materia de estadísticas y políticas estadísticas, la OCDE requiere de varias reformas al marco normativo que regía el órgano de producción estadístico.

En la entrevista realizada a Marianne Bannett, esta última confirmo que los principales desafíos había sido aquellos identificado en Academia de

Centroamérica (2018), sin embargo, agrego una mención a la importancia de la reforma fiscal que tuvo que implementar Costa Rica, así como a las dificultades iniciales sobre las regulaciones de los productos químicos al no tener una industria nacional de químicos en dicho país. Barnett asimismo hizo incidencias en ciertos temas como la regulación de los sindicatos que fueron objeto de debate, pero en los cuales Costa Rica pudo defender que el sistema en práctica respondía a los principios de establecidos por la OCDE.

El caso del Perú

Como mencionado anteriormente, resulta difícil en este estadio del proceso poder identificar las áreas que causaran mayores dificultades en el proceso de adhesión. Sin embargo, las entrevistas realizadas permiten identificar algunas áreas en las cuales el Perú estaría más lejos de los estándares de la OCDE y que podrían necesitar de un mayor número de reformas o avances en los resultados de las políticas públicas:

- En materia de gobernanza pública, Araoz, Macera y Mesones identificaron las capacidades del Estado, el servicio civil y la transparencia en la gestión pública como algunos de los elementos que podría resultar ser más desafiantes en el proceso de adhesión. Del mismo modo, la crisis de legitimidad en las instituciones políticas, el respeto del estado de derecho o la integridad del servicio público podrían áreas de desafíos importantes para el Perú
- Todas las personas entrevistadas en el marco de este trabajo recalcan la informalidad, los sistemas de protección social y el dialogo laboral como uno de los principales desafíos a los que va a tener que hacer frente el Perú en su proceso de adhesión, con la necesidad de marcar prioridades políticas claras, así como avances significativos. Del mismo modo Hooker y Macera identificaron los desafíos relacionados a los sistemas de pensiones, tanto en su regulación

actual como en materia de inclusión de los trabajadores a sus esquemas como desafíos importantes. Este punto hace particular resonancia con los elementos señalados en el caso de Colombia

- Las políticas de competencia fueron identificadas por Morón como uno de los elementos que podrían presentar un desafío importante en particular en cuanto a la gobernanza de INDECOPI, así como en la aplicación de algunas de los principios de la OCDE.
- Las disposiciones en materia fiscal podrían presentar también desafíos para el Perú como lo identificaron Morón, la Rosa y Macera. Si bien la Rosa señala que en los principios de la fiscalidad el Perú está relativamente alineado con los estándares de la OCDE, los desafíos podrían presentarse en materia de recaudación fiscal, de regulación de zonas francas, de implementación de la fiscalidad de la economía digital (y la redefinición de algunos criterios que ello conllevaría)
- Finalmente, existe un consenso entre los entrevistados sobre las dificultades que podría presentar el tema ambiental y de productos químicos. Sobre este punto particular, Castro señala que a pesar de los avances realizados en materia de fiscalización y de regulación sobre pasivos ambientales, existen importantes desafíos relacionados al desarrollo de un sistema de justicia ambiental, al impacto de la informalidad sobre la fiscalización, a la necesidad de inversiones en materia de gestión de residuos, gestión de aguas -incluyendo las aguas residuales-, gestión de productos químicos y metales pesados o deforestación.

[Anotaciones sobre los procesos de adhesión de Colombia y Costa Rica](#)

Las entrevistas realizadas a Trujillo y Bennett permitieron identificar y

aclarar algunos de los desafíos a los que a hacer frente el Perú, así como dar ciertas luces sobre el proceso de negociación con los distintos comités sustantivos. Uno de los principales elementos que emergen de estos dos procesos es la importancia prestada por los comités al proceso de reformas implementadas en dialogo con los comités. En otras palabras, los comités sustantivos buscarían evaluar el lanzamiento de un proceso de reformas a la vez que pruebas de mejoras sustanciales en los resultados de las políticas públicas. Este caso fue por ejemplo señalado por Trujillo para aquellas exigencias relacionadas a los temas laborales, de informalidad y seguridad de los lideres sindicales.

El segundo elemento que emerge de estos dos procesos es que salvo en los casos en los que la OCDE tuviera un instrumento legal vinculante, los comités señalan objetivos en las reformas mas no los mecanismos a través de los cuales se deberían llegar a ello. Por ejemplo, en el caso de Costa Rica, la OCDE había señalado la importancia de la realización de una reforma fiscal para garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas, pero fue el gobierno de Costa Rica el que identifico los mecanismos de las reformas. A contrario, en el caso de la gobernanza de empresas públicas, la OCDE puso criterios estrictos en el caso de Colombia, dejando sin embargo espacio en la forma de los vehículos legales utilizados para la implementación de la reforma.

El tercer elemento en común en los dos procesos de reformas está relacionado a la gradualidad con la que se puede implementar las reformas a lo largo del proceso y la importancia de establecer agendas claras en la implementación de los estándares. En este sentido, Bennett señalo que uno de los elementos primordiales a lo largo del proceso de adhesión eran la demostración de la adopción de los principios, la capacidad de demostrar resultados a corto plazo, así como el desarrollo de una agenda de mediano y

largo plazo para seguir mantener progreso en las reformas. Asimismo, ambos entrevistados señalaron que las reformas sugeridas por los comités tienden a estar adaptadas a las realidades del país y contexto en las que son implementadas. La mayoría de las reformas tendrían como punto de partida elementos presentados por el país en proceso de adhesión.

Finalmente, tanto en el caso de Costa Rica como en el de Colombia, salvo en el caso de “líneas rojas” señaladas por los distintos comités, existía un cierto margen para demostrar porque ciertas de las recomendaciones realizadas por el comité no se adaptaban a la realidad del país o que las políticas en vigor cumplían con los objetivos establecidos en los instrumentos y estándares de la OCDE. En el caso de Costa Rica, uno de los ejemplos que mejor permiten ilustrar este punto está relacionado a la estructura de sindicalización en particular en el sector privado que a pesar de no corresponder con la de los distintos modelos de los países de la OCDE, cumple con todos los requisitos relacionados a la libertad de sindicalización y con los objetivos del establecimiento de mecanismos de dialogo laborales. Cabe recalcar por ello la importancia del dialogo con los comités sustantivos y la importancia de la capacidad de exponer y defender, cuando ello sea relevante, el sistema en vigor haciendo uso de los márgenes que confiere el *soft law*.

Consideraciones políticas y beneficio mutuo desde el punto de vista de la OCDE.

Como mencionado anteriormente, más allá de las consideraciones técnicas de los comités sustantivos de la OECD, la dinámica política tiene una importante influencia en la fase final del proceso de adhesión. Los tipos de influencia pueden ser resumidos en cuatro grandes bloques, algunos de ellos parcialmente atendido en las secciones las secciones y capítulos anterior.

El primer bloque sería el del beneficio mutuo a nivel técnico, es decir

poner en evidencia las áreas en las que el Perú aportaría a los trabajos de la organización. Sobre este punto, las entrevistas permitieron identificar algunas áreas de éxito en las políticas públicas peruanas alineadas con la visión de la organización. Entre estas áreas los elementos relacionados al manejo macroeconómico, incluyendo el de los equilibrios de las finanzas públicas y política de apertura económica y comercial serían áreas en las que el Perú podría aportar a la organización con buenas prácticas. El segundo tipo de áreas en las que el Perú podría representar un interés sustancial para los trabajos de la organización serían aquellos relacionados a desafíos globales con una incidencia mayor en el Perú. Dentro de esta categoría estarían por ejemplo los temas de manejo de bosques, la preservación de la biodiversidad, la pesquería o la responsabilidad corporativa en las cadenas de valor, incluyendo en aquellas relacionadas a los minerales. Finalmente, el tercer tipo de temas estaría relacionado a los temas en los que el Perú podría aportar una visión distinta, a desafíos comunes que permitirían ampliar el espectro de identificación de buenas prácticas de la organización y buscar con ella cumplir elementos de su visión más global. Dentro de esta categoría se encuentran elementos como la lucha contra la corrupción, la reducción de la pobreza o la cooperación triangular.

El segundo bloque de elementos de consideraciones políticas ya ha sido ampliamente discutido anteriormente, son aquellos relacionados a la afinidad. En este sentido, el Perú cumpliría con los criterios relacionados a los valores democráticos y la visión de una economía de mercado. A este elemento, se le puede agregar el alineamiento con las grandes potencias en los *fora* multilaterales como mencionado por David (2016, p.10).

El tercer elemento está relacionado a la importancia del país como “actor significativo”. Sobre este punto particular, el proceso de adhesión del Perú representa una ocasión de “premiar” a un país incluido en el grupo de

“amigos” *like-minded*, en palabras de Davis (2016, p. 18). En este mismo orden de ideas, el éxito en el Perú de reformas impulsadas por la OCDE podría servir como escaparate para la proyección de los instrumentos, estándares y buenas prácticas de la Organización en otros países en desarrollo. El ingreso del Perú a la Organización permitiría contribuir a seguir mejorando su legitimidad y de la de sus políticas – discutida en el Capítulo 1 – incorporando los puntos de vista de países en desarrollo. Ello permitiría compensar parte de las dificultades que ha tenido la OCDE en atraer a los BRICS u otros emergentes miembros del G20, como lo demuestra el estancamiento del proceso con Argentina y la distancia tradicional que ha tenido la diplomacia brasileña con la OCDE antes de la llegada al poder de Temer.

La importancia del Perú como actor significativo, mas allá del rol simbólico de su adhesión esta también relacionada a su posicionamiento en la escena internacional. Por un lado, la integración del Perú al club permitiría reforzar el vínculo de la Organización con los países latinoamericanos y la proyección del Programa Regional para América Latina y el Caribe. Del mismo modo, confortaría la presencia de la OCDE en el corazón de la Alianza del Pacífico. Sin embargo, es quizás a través de la proyección del Perú hacia el Asia-Pacífico, incluyendo mediante su presencia en APEC y su amplia red de acuerdos comerciales, que el Perú se podría convertir en un vector de transmisión de los instrumentos, estándares y prácticas de la OCDE a la zona del Pacífico. En este sentido, el Perú podría ser visto como un puente más de la organización hacia el Pacífico en un contexto de cambio de la polaridad de la economía mundial del Atlántico hacia el Pacífico.

Finalmente, el cuarto orden de consideraciones políticas proviene de la oportunidad que los países miembros pueden tener de hacer avanzar, en la práctica sus agendas bilaterales con el Perú, incluyéndolos dentro de las

condiciones para la adhesión. El bloqueo temporal de la candidatura del Perú al proceso de adhesión por Israel con relación a un voto del Perú en la UNESCO en favor de la entrada de Hebrón como patrimonio de la humanidad es prueba de ello. Israel había pedido al Perú que cambie de posición en la UNESCO.

Los ejemplos de Costa Rica y Colombia confirman el riesgo de la posible contaminación de temas de la agenda bilateral dentro del proceso de adhesión. En el caso de Costa Rica estuvo relacionado un diferente con México alrededor de las paltas. Para Colombia, esto incluyó elementos pendientes del acuerdo comercial de dicho país con Estados Unidos (relacionados a las bebidas alcohólicas y la importación de camiones), o Suecia quien pidió a Colombia apoyar el Global Deal. Sin embargo, quizás más complicado aun para un país candidato, es el riesgo de encontrarse entre dos posiciones de países divergentes de países miembros. Este fue el caso para Colombia alrededor del flujo internacional de datos.

Identificación de riesgos potenciales en materia de política económica y política exterior

La sección anterior ha buscado identificar los potenciales desafíos, sobre la base de la información actual, de la integración del Perú a la OCDE relacionados al cumplimiento de los objetivos fijados en la Hoja de Ruta. Sin embargo, mas allá de los beneficios esperados, descritos al principio de este capítulo, y de las potenciales dificultades de cumplir con los objetivos, el ingreso del Perú a la OCDE podría también conllevar algunos riesgos para la política económica y exterior del Perú.

De los riesgos para la política económica y de economía política de la reforma

De la política económica

Vargas-Alzate (2018, pp.62-63 citando a Reina, 2015), hace un

resumen de las principales críticas imputadas en materia de política económica al acercamiento a la OCDE para el caso colombiano. Si bien una de ellas corresponde a una realidad propiamente Colombia, relacionada a la toma en cuenta del proceso de paz en las recomendaciones de la OCDE, las dos otras pueden concernir más directamente al Perú. La primera de ellas está relacionada con el modelo liberal que vehicula la OCDE y la segunda a la adaptación de las recomendaciones a las realidades nacionales del país.

En cuanto a la primera línea crítica, varios autores, incluyendo Vargas-Alzate (2018.) – sin por ello hacerla propia-, pero también Sánchez et al. (2017) o Tavares (2020), señalan que el modelo propuesto por la OCDE es el de un liberalismo con una cierta ortodoxia presupuestaria que no correspondería ni a las necesidades de los países en desarrollo ni a las expectativas de su población. Al no tratarse ni de un trabajo de economía, ni de economía del desarrollo, no entraremos en un debate sobre la adaptación del modelo liberal a las economías latinoamericanas.

Sin embargo, sobre este punto parece importante por un lado recordar que, como fue mencionado en el primer capítulo, la OECD ha introducido un viraje más social a sus políticas desde la crisis financiera. Si bien el libre mercado sigue siendo uno de los principales pilares de la estructura ideológica de la Organización ha evolucionado para incluir reflexiones sobre el bienestar o las desigualdades. Asimismo, cabe recordar que la OCDE no tiene una estructura ideológica monolítica y que existen dentro del marco de la organización diversas corrientes de pensamiento. El segundo punto que es importante mencionar al respecto de la crítica al liberalismo promovido por la OCDE, es que el Perú ha tomado la decisión colectiva de optar por el modelo liberal de desarrollo. Lecaros de Cossio (2012 y 2014), sobre la base de trabajos como los de Cotler (1978, 1998, 1998 b.), Cotler y Grampone (2000), Dancourt (1999), Fairlie (2004, 2005, 2010) o Perales y Moron (*Eds.*

2010), entre otros, hace un recuerdo detallado del proceso de economía política que llevó a la apuesta por la apertura en el Perú y los argumentos económicos detrás de estos factores. En todo caso parece relevante resaltar el alineamiento de la visión de la organización con la del Perú, o por lo menos con la del reflejo de la política que vehicula.

Le segunda crítica relacionada a la adaptación de las políticas a las realidades nacionales, puede ser quizás más pertinente para nuestro caso de estudio. De las entrevistas se desprende que la principal preocupación relacionada a la adaptación de las recomendaciones de los comités a la realidad peruana está intimamente ligado a los altos niveles de informalidad de la economía peruana. En particular, esto tiene una relación directa con las recomendaciones de política social, de empleo o a la fiscalidad. La naturaleza multifacética de la informalidad implica prestar particular importancia a las externalidades de cada una de las reformas relacionadas a ella, así como a la complementariedad y secuenciamiento de las reformas.

Esta línea de críticas ya se veía reflejada en Vargas-Alzate (2018, p. 62) para el caso de Colombia en relación con los temas de informalidad. Sin embargo, tanto de las entrevistas de Trujillo y Bennett, como del mismo Vargas-Alzate (2018) se desprende la importancia del diálogo con los comités, los cuales toman en cuenta las realidades nacionales en la mayoría de sus recomendaciones, en particular cuando no se trata de normativa de carácter vinculante. Si bien las estructuras económicas y sociales del Perú y Colombia son distintas, los niveles de informalidad de ambas economías son sensiblemente parecidos como ha sido demostrado anteriormente. En este sentido, Colombia representa un buen ejemplo en la superación del escollo de la informalidad en el proceso de adhesión.

La otra gran área de políticas públicas donde existe una preocupación sobre la adaptación de las recomendaciones a la realidad

peruana está relacionada a las políticas ambientales, donde varios de los entrevistados señalan la potencial distancia entre los estándares y el nivel de desarrollo y capacidad del Estado de imponer ciertos niveles de estándares, incluyendo en materia de químicos, protección de áreas forestales o gestión integrada de los sistemas hídricos.

Además de las críticas resumidas por Vargas-Alzate (2018), existen dos líneas críticas adicionales relacionadas al margen de libertad de acción de las políticas públicas y la otra relacionada a los intereses “objetivos” del Perú. Sobre el primer punto, Tavares (2020), señala que las políticas recomendadas por la OCDE constituirían un corsé para las políticas públicas, que limitarían la capacidad de acción en ciertas áreas y la modificación posterior de las políticas no adaptadas. La entrevista con Zuzuñaga, confirma que en ciertos casos, como en el de fiscalidad que al integrarse al Foro Global de Transparencia e Intercambio de Información en Materia Tributaria y del Marco Inclusivo para la Implementación de BEPS la convención (Gonzales, 2018, p.12) el Perú se compromete a no implementar otro tipo de reglas fiscales sobre los elementos cubiertos en aquellos acuerdos, limitando por ello su margen de maniobra ulterior.

En relación al segundo punto, tomaremos el ejemplo concreto de la fiscalidad para buscar ilustrar la posibilidad que alguna de las medidas de los acuerdos de la OCDE sea contrarias de los intereses “objetivos” del Perú. Sobre el punto de los intereses “objetivos”, es importante hacer una pequeña digresión puesto que si bien la mayoría de las políticas públicas consisten en la realización de arbitrajes y optimizaciones en función de acuerdos colectivos, existen ciertos casos donde una medida podría no suponer ninguna ventaja potencial y simplemente acarrear costos.

En la entrevista realizada a Zuzuñaga, este último resalta tres tipos de impactos de las medidas fiscales adoptadas en el marco del acercamiento

del Perú a la OCDE. El primer tipo de medidas sería aquel que parecen tener un beneficio neto para el Perú en términos de recaudación fiscal, sin por ello causar efectos negativos en términos de incitaciones económicas. Dentro de esta categoría entraría por ejemplo los acuerdos relativos al intercambio automático de información fiscal, aquellos relacionados al levantamiento del secreto bancario o finalmente algunos de los pilares del BEPS como por ejemplo aquel relacionado con el combate al denominado “treaty shopping” – o una optimización fiscal agresiva.

Dentro de la segunda categoría, estarían aquellos en los cuales se puede producir un cierto arbitraje. Sobre este punto particular Zuzuñaga cita dos ejemplos, el primero relacionado con la incitación de la OCDE a convenios fiscales bilaterales para evitar la doble imposición. Este tipo de medidas tiende a reducir la base fiscal imponible en los países importadores de capital, como el Perú, en beneficio de los exportadores de capital. Sin embargo, en contrapartida, este tipo de acuerdos constituiría un incentivo a la atracción de la inversión directa extranjera al brindar mayor seguridad fiscal y evitar la doble imposición al capital extranjero. En resumidas cuentas, en este tipo de casos existiría un arbitraje entre atracción de inversión y base tributaria imponible en el Perú. Del mismo modo, se puede entender el sistema del cálculo de los costos de los bienes en los mecanismos de “transfer pricing” – o costos de transferencia -, el modelo adoptado por Brasil sobre la base de índices relacionados a la utilidad de las empresas tiene tendencia a ser más rígido y quizás más alejado de la realidad del mercado, sin embargo tiene la gran ventaja de otorgar una seguridad jurídica y fiscal mucho más importante al contribuyente. A contrario, el método adoptado por la OCDE, sobre la base de los precios de mercado, sería más cercano a la realidad del mercado, pero más difícil de realizar por parte de las administraciones fiscal y conllevaría a una menor certeza fiscal para el

contribuyente.

El tercer tipo de políticas son aquellas que serían simplemente negativas para la capacidad de recaudación pública peruana, constituyendo una pérdida neta. En este sentido, los pilares 1 y 2 del BEPS, relativos a la fiscalización de la economía digital podrían presentar un riesgo para la capacidad de recaudación fiscal del Perú según Zuzuñaga. En la reunión de Ministros de Economía y Gobernadores de Bancos Centrales de Junio de 2021 en Venecia, se acordó el principio sobre la imposición mínima de 15% a las empresas multinacionales, incluyendo aquellas de la economía digital. Dicho acuerdo haría evolucionar uno de los principios de base de la normativa de la fiscalidad internacional basado en la presencia física en el territorio. Esto responde a los desafíos relacionados a la desmaterialización de la economía digital. Sin embargo, según Zuzuñaga, la metodología propuesta -aun en curso de negociación- para el cálculo de la repartición de los ingresos provenientes de esta fuente, llevaría a que ciertas economías pequeñas, con las características de la economía peruana se encuentren por debajo del nivel mínimo que les permitiría recibir ingresos fiscales por concepto de las actividades de las multinacionales digitales no implantadas en su territorio. En este sentido, de aprobarse la norma propuesta, esto constituiría una pérdida neta para el Perú, el cual estaría impedido de imponer otro tipo de medidas fiscales a dicha actividad como parte del Convenio.

La negociación del impuesto sobre la economía digital constituye un importante ejemplo de la manera en la formulación de las normas, realizado en un consenso de las grandes potencias económicas podría tener un impacto sobre los intereses de las pequeñas potencias, las cuales como ha sido señalado en el primer capítulo tendría poca elección más que adaptarse a un acuerdo que nos les terminaría siendo convenientes.

A modo de conclusión de esta sección, parece relevante el uso de la tipología que emana de la discusión con Zuzuñaga para el análisis de las distintas medidas que el Perú tendrá que adoptar en el marco del proceso de adhesión a la OCDE.

De la economía política de la reforma

Como ha sido señalado en el primer capítulo, la implementación de las reformas que implica el proceso de adhesión del Perú a la OCDE está íntimamente relacionado a la capacidad del Perú a tomar en cuenta los elementos relativos a la política económica de las reformas, en particular al uso de su capital político, la identificación de actores de veto, la compensación en ciertos casos de los perdedores de las reformas, así como a la toma en cuenta del secuenciamiento, coherencia y complementariedad de las reformas. Como también ha sido mencionado anteriormente, resulta relativamente difícil identificar la magnitud exacta de las reformas que serán exigidas al Perú, y por la misma ocasión aquellas que pueden tener los mayores costos políticos, sin embargo las experiencias de Colombia y Costa Rica, nos permiten hacer algunas anotaciones sobre estos puntos.

En primer lugar, es importante señalar que la magnitud de la activa reformadora que implica el proceso de adhesión conllevará a una serie de cambios estructurales en la economía peruana generando una evolución en los equilibrios socialmente aceptados o aceptables, generando nuevos tipos de arbitrajes, así como nuevos ganadores y perdedores de las reformas. Para ello, resulta importante que exista un mandato claro, a defecto de un pacto social, que permita un liderazgo reformador en la cabeza del Estado. Tanto en Colombia como en Costa Rica, el ejecutivo logró tener un consenso relativamente amplio alrededor del ingreso de sus respectivos países a la OCDE, lo cual constituyó una base de legitimidad importante para la actividad reformadora. Frente a la ausencia de un mandato claro para el

ejecutivo o de una cohesión política, existe un riesgo de descontento social ante la imposición de las medidas necesarias para el ingreso del Perú a la OCDE.

Mounk, en su libro seminal *The People VS. Democracy* (2018), señala que uno de los principales desafíos actuales para la democracia está relacionado al sentimiento de pérdida de poder por los electores que consideran que este ha sido capturado por elites tecnocráticas e instituciones tanto nacionales como internacionales que constituyen mecanismos de decisión capaces de bloquear la voluntad popular. Esto podría ser una de las fuentes de descontento popular en el caso del Perú, unido a la potencial insatisfacción de los perdedores de las reformas. El Perú ha tenido ya importantes enfrentamientos relacionados a la implementación de las medidas provenientes de la implementación del TLC con Estados Unidos el cual unido al caso de los paros en Colombia relacionados a la reforma de la importancia de camiones que han causado una pérdida evaluada al equivalente a 1% del PIB invitan a concebir el proceso de reformas tomando en cuenta las variables relacionadas a la economía política de la reforma.

En segundo lugar, como lo señalo Trujillo, el proceso de adhesión a la OCDE puede implicar el riesgo de pérdida de capital político en la aplicación de medidas que no constituirían elementos centrales del *acquis* de la OCDE. En este sentido, la adopción de varios de los más de doscientos instrumentos legales pendientes de la OCDE podría constituir un desgaste importante en el capital político del ejecutivo, limitando por la misma ocasión la posibilidad de llevar a cabo otras reformas más prioritarias. Del mismo modo, la intensidad reformadora necesaria para la adhesión a la OCDE podría desviar también parte del capital político y de la capacidad administrativas para la realización de reformas que podrían ser consideradas como siendo más prioritarias.

En tercer lugar, el proceso de adhesión constituye un desafío importante en la coherencia, coordinación y secuenciamiento de las reformas. Trujillo señala que, si bien la gran mayoría de las recomendaciones realizadas por los comités han sido coherentes entre sí, algunas de ellas, en particular relacionadas al mercado laboral, han podido tener ciertas contradicciones con aquellas provenientes de otros comités. Asimismo, como he sido señalado anteriormente, en términos de informalidad, los efectos indirectos o secundarios de las reformas podrían ser importantes.

Finalmente, como lo señalaron Macera y Morón, el proceso y eventual adhesión del Perú a la OCDE podría causar insatisfacción en la población. Este se debe principalmente al hecho que, en muchos de los casos, por su nivel de desarrollo, el Perú tiene indicadores de desempeño relativamente bajos en comparación con los países de la OCDE, aunque no necesariamente con los países de nivel de desarrollo similar al suyo. Ambos entrevistados señalan que, en Chile, el desempeño relativamente bajo del país en ciertos indicadores de desempeño podría haber sido una de las fuentes de descontento popular.

En materia de política exterior

Al igual que en materia de política económica y de economía política de la reforma, los riesgos relacionados al proceso de adhesión son relativamente difíciles de evaluar, por ello, esta sección es eminentemente prospectiva y basada en la aplicación de los elementos provenientes de las entrevistas sobre los elementos teóricos presentados en el primer capítulo.

El primer elemento que podría representar un desafío importante para los intereses del Perú está relacionado a su condición de potencia menor, y en el mejor de los casos de potencia intermedia, en el marco de la OCDE. El primer capítulo, junto con elementos discutidos en Villanueva (2017, p. 87),

recuerdan el limitado poder que dicho tipo de potencias tienen en la capacidad de determinar la agenda de la organización, así como el de formular soluciones que sea puedan ser beneficiosas, a pesar de tratarse de una organización caracterizada por mecanismos toma de decisión en consenso. En este sentido, el caso de la fiscalidad relacionada a la economía digital o aquella relacionada a las políticas relacionadas al carbono demuestran la limitada capacidad de potencias menores.

Sin embargo, esta dificultad puede ser parcialmente matizada porque la entrada del Perú tendría lugar en un contexto en el cual tres de sus socios de la Alianza del Pacífico ya son miembros de la Organización. Estos tres países unidos a la presencia de Costa Rica como miembro pleno y Brasil y Argentina en proceso de adhesión podrían permitir constituir un grupo con un peso significativo dentro de la organización en caso de alineamiento de sus intereses. Estos siete países juntos constituirían alrededor de 15% de la membresía de la Organización. Del mismo modo, el Perú podría encontrar alianzas con las economías de APEC en ciertos aspectos, así como alianzas puntuales con economías emergentes como Turquía.

El segundo punto que podría presentar dificultades para el Perú está relacionado al rol de la OCDE en contexto de un orden internacional liberal en declive, o desafiado. En este sentido el análisis de Mearsheimer (2019, resumido en las pp. 7-9), señala por un lado la importancia de un orden internacional en el contexto de una profunda interconexión del mundo. Sin embargo, al mismo tiempo Mearsheimer señala que el orden de la Guerra Fría impulsado por Estados Unidos no era ni internacional ni liberal, al tratarse más bien de un orden competitivo entre dos potencias. Su análisis sobre la emergencia de China, lo hace concluir que el orden internacional emergente será internacional en cuanto a las necesidades de proveer bienes públicos internacionales como el medio ambiente, pero estará dividido en

dos bloques competitivos en lo económico y militar, dirigidos respectivamente por China y Estados Unidos. En este sentido, la OCDE podría volver a convertirse en una herramienta del orden liderado por Estados Unidos, que podría no ser ni liberal ni internacional, sino realista, siguiendo el análisis de Mearsheimer.

Como fue mencionado en el primer capítulo, el creciente desafío hegemónico de China, los países de la OCDE han utilizado la OCDE como instrumento para la difusión de políticas que busquen contener a dicho país. Algunos de los ejemplos mencionados anteriormente incluyen las recomendaciones sobre la calidad de la infraestructura o aquella alrededor de la inteligencia artificial. Sin embargo, cabe mencionar el esfuerzo de la OCDE involucrar a China como *key partner* así como de los trabajos realizados por la organización en el marco del G20. Como lo señaló el funcionario del Secretariado de la OCDE, entrevistado en el marco de este trabajo, la creciente bipolarización del orden internacional ha puesto en dificultad algunas de las herramientas de acercamiento con China, como lo demuestran su salida de las discusiones del *Global Forum on Steel Excess Capacity*.

En el caso de México y Corea del Sur, el ingreso de ambos países a la OCDE supuso una salida del G77. En el contexto anteriormente descrito, el ingreso del Perú a la OCDE podría presentar una dificultad para la implementación de la política del Perú de “relacionamiento múltiple y pragmático” descrita por Novak y Namihás (2020, pp. 12-13). Al adherir a los instrumentos de la OCDE y aquellos que se vayan desarrollando en el marco de la OCDE, no solo se posicionaría en dicho bloque, sino que estaría adoptando normativamente herramientas desarrolladas en parte concebidas como herramientas para contener la proyección China. En este sentido, la compatibilidad de la normativa económica del Perú con la de un eventual

bloque liderado por China podría reducirse.

El tercer punto, muy relacionado al anteriormente descrito, es el de la contaminación de las agendas bilaterales en el marco del proceso de adhesión del Perú a la OCDE. Si bien las experiencias del Costa Rica y Colombia demuestran que estas últimas estuvieron relativamente limitadas, el contexto en el que se da el proceso de adhesión del Perú es de una competencia entre Estados Unidos y China mucho más palpable. Trujillo señala, por ejemplo, que uno de los riesgos podría estar a pedidos de reformas de regulación nacional alrededor de la infraestructura de la 5G, entre otros.

Sin embargo, el Perú cuenta con algunas herramientas relevantes que le permitirían parcialmente matizar los riesgos caer en la trampa de un eventual enfrentamiento entre bloques. Por un lado, el Perú cuenta con una importante red de acuerdos comerciales, incluyendo con China, lo cual le permitiría en principio mantener abierto el canal comercial con dicho país. Estos acuerdos comerciales podrían ser utilizados como herramientas para evitar la contaminación de la agenda bilateral o la imposición de medidas dirigidas directa o indirectamente a China. Por otro lado, a contrario de México y Corea del Sur, Colombia y Chile no han salido del bloque de países no alineados, en el cual aún se encuentra China. Del mismo modo, el Perú es un socio activo de *fora* multilaterales de la cuenca del Pacífico dentro de los cuales se encuentra China, como es el caso de APEC. Este posicionamiento estratégico constituiría un tipo de protección para el Perú.

A este redireccionamiento potencial de la OCDE, se suman las dificultades que ha sufrida la organización ante la llegada al poder de gobiernos que pueden ser catalogados de democracias iliberales, o populistas como lo señala Cox (2017). La Organización ha sufrido un periodo de bloqueo institucional parcial durante parte de la presidencia de Trump y

de tensiones en el Consejo por la presencia de las democracias iliberales del Grupo de Visegrado. A modo de ejemplo del bloqueo institucional, por primera vez en su historia, la MCM de 2019 no pudo concluir con un comunicado conjunto y tuvo que limitarse a tener un Chair Summary. Dicho bloqueo se debió a desacuerdos sobre el lenguaje relacionado al comercio y al medio ambiente.

Ante una eventual pérdida de *like-mindedness* interna, la capacidad operativa de la OCDE se vería profundamente mermada en sus funciones de agente y agencia de ideas presentada en el primer capítulo, así como en aquella de difusor de normas internacionales. Para sobrevivir, la Organización podría verse sometida a la necesidad de recurrir cada vez más frecuentemente a la necesidad de operar con coaliciones de voluntarios para llevar adelante trabajos menos consensuales. La flexibilidad presupuestaria ofrecida por el presupuesto de parte 2 unida a la naturaleza esencialmente técnica del trabajo de los comités sustantivos podría contribuir a evitar un bloqueo institucional completo, pero las decisiones colectivas se verían fuertemente impactadas.

Finalmente, la búsqueda de prestigio mencionada como uno de los objetivos del Perú para el ingreso a la OCDE podría verse mermada por dos factores. El primero, relacionado al argumento anterior, sería que la capacidad de la OCDE de transmitir prestigio en la escena internacional y/o señales claras a los mercados podría verse opacada por una eventual situación de pérdida de prestigio de la Organización misma en un contexto de bloqueo institucional. El segundo factor estaría relacionado, como ha sido mencionado anteriormente al posicionamiento relativamente bajo del Perú en términos de desempeño en comparación con el resto de los países de la OCDE. Sin embargo, este punto debe ser matizado por el hecho que el Perú no estaría compitiendo económicamente directamente con la mayoría de

países de la OCDE, sino probablemente más bien con países de la región con niveles de ingresos similares.

Identificación de buenas prácticas provenientes de los procesos de adhesión de Colombia y Costa Rica

Al terminar este capítulo, parece relevante hacer referencia a algunas buenas prácticas extraídas a partir de las entrevistas de Bennet y Trujillo, sobre los procesos de adhesión de Colombia y Costa Rica. Estas últimas pueden ser agrupadas en tres categorías.

La primera de ellas está relacionada a la economía política de la reforma. En ambos casos, el proceso de adhesión a la OCDE ha requerido de un fuerte liderazgo político desde el ejecutivo, así como de la construcción de bloques de apoyo lo suficientemente amplios tanto dentro de los grupos políticos, como en los grupos de interés y en la población. Esto ha implicado un proceso de socialización de los intereses del ingreso a la OCDE, del acercamiento de los grupos parlamentarios con la OCDE – ya sea a través de viajes a la OCDE misma o a través de discusiones con los miembros del Secretariado en sus diferentes misiones a los estos dos países, de la socialización y apertura en el proceso de reformas en particular para las que han causado mayor oposición política.

Bennet y Trujillo, hicieron hincapié también en la importancia del proceso de adhesión como un motor para realizar reformas. En este sentido ante la existencia de los elementos previamente mencionados, el aliciente de la adhesión constituye un motor importante para pasar reformas para las cuales de lo contrario podría ser más difícil obtener un consenso suficiente. En este sentido, una parte, quizás la más importante, de los beneficios relacionados a la mejora de las políticas públicas se da en el marco del proceso de adhesión, y menos una vez este culminado cuando el impulso

reformador pierde ímpetu.

Dentro de los elementos de la economía política de la reforma cabe señalar también la importancia del reforzamiento de la capacidad del Estado para llevar a el análisis e implementación de las reformas, así como la presencia de un equipo de coordinación con llegada al más alto nivel del Estado que permitía tener: una visión de conjunto de las reformas, sus avances y coherencia; una capacidad de presionar a las distintas administraciones para asegurar la adecuada implementación de las reformas; y una capacidad de organizar la priorización, secuenciamento y complementariedad de las reformas conforme se iban realizando.

El segundo bloque de lecciones está relacionado a la “contaminación” del proceso de adhesión por la agenda bilateral con los distintos países de la OCDE, así como la necesidad evitar caer en el juego de potencias dentro de la OCDE. En el caso de ambos países, hubo una visión y esfuerzo claros para contener las tentativas de condicionar el ingreso de sus países a la OCDE a elementos relativos a la agenda bilateral. Sin embargo, el alineamiento con las potencias occidentales en los *fora* multilaterales así como la resolución de algunos elementos pendientes en materia comercial - en particular en el caso de Colombia – parecen haber sido condiciones *sine qua non* para la conclusión del proceso. Costa Rica parece haber tenido mayor éxito para evitar por ejemplo que elementos relacionados a los procesos de concesión en las telecomunicaciones fueran incluidos en la agenda de la OCDE.

Finalmente, la tercera lección se refiere a la importancia de tener claridad sobre los intereses del país en cuanto a las reformas propuestas por la OCDE y la identificación de los márgenes de negociación dentro de los comités. Ello implica la diferenciación entre las reformas ineluctables, aquellas que necesitan de un tiempo justificado y justificable para la

implementación, aquellas en las que el país cumple con los principios de los instrumentos legales de la Organización y donde se podría justificar la ausencia de la necesidad de reformas, aquellas donde puede haberse identificado contradicciones entre los objetivos, principios y/o efectos entre las reformas sugeridas por los distintos comités y finalmente aquellas donde se podría argumentar la existencia justificada de riesgos elevados por la aplicación de reformas que podrían por ejemplo no estar adaptadas a la realidad nacional. Asimismo, es importante resaltar que, en la mayoría de los casos, al tratarse de instrumentos de *soft law*, la OCDE no provee un matriz uniforme para implementación de la reforma, dejando un rol importante para el Estado en la transposición de las normativas y su adaptación a la realidad del país.

Conclusiones

1. En los últimos años, el Perú ha llevado a cabo un proceso de acercamiento sostenido a la OCDE con miras a su eventual adhesión a la Organización, calificado como una política de Estado. A lo largo de este proceso, el Perú ha transitado por varias fases, partiendo de un acercamiento y adhesión a los instrumentos “a la carta”, pasando a un proceso más estructurado, integral e integrado como fue el Programa país, hasta llegar a inicios de 2022 a obtener la invitación para el ingreso al proceso de adhesión. A la fecha, el Perú ha adoptado una amplia gama de reformas que constituyen una primera base en el proceso de adhesión, durante el cual el Perú será evaluado tanto bajo consideraciones técnicas como políticas.
2. Los instrumentos y visión de la OCDE están en su gran mayoría alineados con los objetivos y políticas diseñadas e implementadas por el Estado peruano, tanto en materia de política económica como en materia de política exterior. Entre los beneficios esperados del proceso y eventual adhesión a la OCDE, se esperan: un impulso reformador enfocado a la mejora de las políticas públicas y alineado con las mejores prácticas internacionales, un incremento en la atractividad económica y financiera del país gracias al “sello de calidad” que supondría la OCDE y un acceso a la comunidad epistemológica de la OCDE que incluye entre otros el acceso a datos, análisis y buenas prácticas. En el plano político, el proceso de adhesión constituye también una oportunidad de validación, tanto a nivel interno como externo, de las reformas realizadas hasta ahora, así como una herramienta de proyección de los intereses del Perú mediante el reforzamiento de su *soft power*. A través de la OCDE, el Perú

podría asimismo contribuir al desarrollo de normas y estándares internacionales.

3. Sin embargo, el proceso no está exento de riesgos para el Perú. Los primeros están relacionados a la economía política de la reforma y el trabajo tanto técnico como político que requiere la adopción de las medidas contempladas en la Hoja de Ruta. A ello se le agrega la necesidad tomar en cuenta las consideraciones de aquellos que se vean desfavorecidos por ciertas reformas, así como la importancia de la coordinación y secuenciamiento de las reformas. Desde el punto de vista de la política económica, los principales riesgos están relacionados a la potencial falta de alineamiento de algunas de las recomendaciones con la realidad peruana o con algunos intereses específicos del Estado. Desde el punto de la vista del plano externo, el Perú podría enfrentar presiones por parte de los países miembros relativas a la obtención de objetivos de la agenda bilateral que tienen con el Perú, produciéndose una “contaminación” del proceso por la agenda bilateral con los países miembros, así como correr el riesgo de verse mas directamente afectado por las tensiones relacionadas a la transición hegemónica y dificultades del orden liberal internacional.
4. Los casos de los procesos de adhesión de Colombia y Costa a la OCDE permiten la identificación de buenas practicas que pueden servir de ejemplo el Perú.

Recomendaciones

1. Para el proceso de adhesión a la OCDE, el Perú deberá construir un liderazgo y compromiso político fuerte detrás del proceso. Ello implica no solo la constitución de una alianza de amplia base a nivel político, sino la apertura de mecanismos de diálogo a nivel tanto político como con los actores interesados. La capacidad técnica del equipo coordinador del proceso, su llegada al más alto nivel político, su capacidad de coordinación con todos los sectores involucrados en el Estado, así como el desarrollo de mecanismos de comunicación y concertación alrededor de las reformas que implica el proceso de adhesión serán instrumentales para su éxito.
2. El Perú debe desarrollar una estrategia política para identificar los potenciales riesgos de contaminación de elementos de su agenda bilateral con los países de la OCDE en el proceso de adhesión. Ello implica una identificación y mitigación *ex ante* de estos riesgos, así como una claridad y firmeza en la defensa de sus intereses, buscando compartimentar al máximo los dos procesos.
3. Finalmente, el Perú deberá buscar tener claridad sobre sus intereses nacionales, incluyendo a través de una concertación amplia, para poder utilizar plenamente los márgenes de negociación que ofrece el proceso de adhesión. Ello implica un trabajo preparatorio importante, tanto en la definición de sus intereses, como en la presentación de las políticas públicas peruanas y en la manera de justificar posibles distancias con los estándares o buenas prácticas de la Organización. El Perú no debe perder de vista que el proceso de adhesión es tanto técnico como político.

Referencias Bibliográficas

- Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú (MRE). (2015). Plan Estratégico Sectorial Multianual Sector Relaciones Exteriores. PESEM 2015 – 2021.
- Woodward, R (2009) The Organization for Economic Co-operation and Development. UK-USA: Routledge.
- Saloms, D. (2022). On the Agency and Pathology of International Organizations
- Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú (MRE). (2015). Perú hacia la OCDE. La política exterior como proyección externa de los intereses nacionales del Estado
- Nolte, D. (2010) “How to compare regional powers: analytical concepts and research topics”. *Review of International Studies*, 36, 881–901.
- Nye, J. (2004) *Soft Power: The Means to Success in World Politics*, New York: Public Affairs.
- Nye, J. (2009). “Get Smart: Combining Hard and Soft Power”, *Foreign Affairs*, 88 (4), julio - agosto, pp. 160-163.
- OCDE. (2017). *Activos con América Latina y el Caribe*.
- OECD (2013). *A Framework for the establishment of Country Programmes*. Meeting of the Council at Ministerial Level, 29-30 May 2013, C/MIN (2013)12.
- Villagarcia, F. (2018). *La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y su acercamiento a América Latina en el periodo 2011-2017 (Tesis de Maestría)*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Academia Centroamericana (2018). *El proceso de ingreso de Costa Rica a*

la OCDE

- Academia Centroamericana (2018). El proceso de ingreso de Costa Rica a la OCDE

- Ambrosone. T., Bellini, M. en colaboración con Lecaros de Cossio, G. (2021). An open, flexible and “fit-for-purpose” multilateralism. T20 Policy Brief

- Baldwin, D. A. (2016). Power and International Relations: A Conceptual Approach. Princeton University Press.

- CEPLAN (2020). Peru 2050: Tendencias Nacionales

- CEPLAN (2022). Plan Estratégico Nacional de Desarrollo al 2050.

- Dahl, R. (1957). The Concept of Power.

- del Arenal. C. y Sanahuja. Eds. (2000). Teorías de las Relaciones Internacionales

- Gobierno del Peru (2017). Decreto Supremo N° 005-2017-MINAM.

- Gobierno del Peru (2022). Presidente Castillo: proceso de adhesión del Perú a la OCDE se realizará con total compromiso, responsabilidad y dedicación. Nota de prensa

- Heldt E, Schmidtke H. Measuring the Empowerment of International Organizations: The Evolution of Financial and Staff Capabilities. Glob Policy. 2017 Aug;8(Suppl 5):51-61.

- Jiménez. C. (2003). Las teorías de la cooperación internacional dentro de las relaciones internacionales Polis: Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial, vol. 2, núm. 3, 2003, pp. 115-147 Universidad Autónoma Metropolitana

- Lacouette-Fougère. C y Lecaros de Cossio, G. (2021). The Political Economy of Reform. Presentacion en Sciences Po.

- Lecaros de Cossio, G. (2012). Winners and losers of the Free Trade Agreements in Peru: The case of the US and China. Tesis de Maestria de Sciences Po y HEC

- Lecaros de Cossio, G. (2014). The Peruvian Foreign Trade Bet for Openness: From technocratic reform to embedded “Neo-Liberalism”. Tesis de Maestría de London School of Economics
- Lukes, S. (1974). Power a Radical View
- Martens, Kerstin, and Anja P. Jakobi (eds), Mechanisms of OECD Governance: International Incentives for National Policy-Making? (Oxford, 2010; online edn, Oxford Academic, 1 Sept. 2010),
- MINAM (2016). Plan de acción para la implementación de las recomendaciones de la evaluación de desempeño ambiental elaborada por OECD- CEPAL
- MINAM (2021). Resolución ministerial N° 171-2021-MINAM
- Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú (MRE). (2016). Plan Estratégico Institucional 2016-2018 del Ministerio de Relaciones Exteriores.
- OCDE. (2016). Environmental Performance Reviews
- OECD (2015). Multi-dimensional Country Review of Peru. Vol. 1
- OECD (2016). Multi-dimensional Country Review of Peru. Vol. 2
- OECD (2019). Multi-dimensional Country Review of Peru. Vol. 3
- OECD (2021). Financial Statements
- OECD (2021). Legal Instruments
- OECD (2022). Roadmap for the OECD accession process of Peru
- Pearson. F y Rocheaster. M. (2000). Relaciones Internacionales: Situación Global en el Siglo XXI
- Pedraglio. H. (2019). Una visión integral de la estrategia político-diplomática del Perú con miras a su adhesión como miembro pleno a la OCDE: la importancia del mérito técnico y la generación de valor estratégico frente a países clave en la organización. Tesis de Maestría, Academia Diplomática del Perú

- Sánchez - Jiménez, W., Panesso, F., Nieto-Gómez, L. E., Giraldo-Díaz, R., Cabrera-Otálora, M. I. (2018). Análisis crítico de las modelaciones económicas de la OECD para América Latina. *Revista Criterio Libre Jurídico*, (15-1), e-5374.
- Tavares, R. (2020). Brasil como membro pleno daOCDE: uma análise crítica. *Oikos*.
- Trujillo (2022). Tendencias regulatorias mundiales e implicaciones del acceso de Colombia a la OCDE. Presentación
- Vargas-Alzate (2018). Colombia en la OCDE: realidades de su adhesión.

KAS

- Young, R. A. (1978). Steven Lukes's Radical View of Power [Review of *Power: A Radical View*, by S. Lukes]. *Canadian Journal of Political Science / Revue Canadienne de Science Politique*, 11(3), 639–649.
- Acuerdo Nacional. (15 de enero de 2014). La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y el Programa País para el Perú.
- Acuerdo Nacional. (2015) Sesión 113: Proceso de vinculación entre el Perú y la OCDE fue presentada ante el Foro del Acuerdo Nacional, 3 de febrero..
- Araneda, H. (2011) “Los Métodos de Precios de Transferencia y el Ingreso de Chile a la OCDE”. *Revista Chilena de Derecho*, 38(3), pp. 511 – 544.
- Baldwin, D. (2013) “Power and International Relations”. En: Carlsnaes, Walter, Risse, Thomas y Simmons, Beth A. *The Handbook of International Relations*, Londres: SAGE, pp. 275-97.
- Banco Mundial (2016). *Peru and OECD - Building a better country*. Washington, D.C.: World Bank Group.
- Barnett, M. y Duvall, R. (2005) “Power in International Politics”,

International Organization 59(1), pp. 39-75.

- Barnett, M. y Finnemore, M. (1999) "The Politics, Power, and Pathologies of International Organizations". International Organization. 53(4), otoño, pp. 699-732.
- Bisley, N. (2012) "Great Powers, Strategy and International Order". Snyder, Craig. A (Ed.), Contemporary Security and Strategy, 3era. Edición, New York: Palgrave Macmillan, pp. 289-311
- Bonucci, N., y Kothari, G. (2013). Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) . Obtenido de Max Planck Encyclopedia of Public International Law:
- Bourgon, J. (2009) "La réforme et la modernisation de l'OCDE". Télescope, 15 (2), pp. 27-29.
- Calduch, R.- Relaciones Internacionales.- Edit. Ediciones Ciencias Sociales. Madrid, 1991
- Carroll, P. (2014). Japan and the OECD: How the sun rose on a global era.
- Carroll, P. y Kellow, A. (2011) The OECD: A Study of Organisational Adaptation, UK: Cheltenham Edward Elgar.
- Centro Nacional de Planeamiento Estratégico. (2015). La Relación del Perú con la OCDE y el Programa País .
- Centro Nacional de Planeamiento Estratégico. (2015). Perú 2021: País OCDE.
- Clarke, R., & Thompson, L. (2011). A majestic start: How the OECD was won.
- 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), pp. 113-141.
- Contreras, J. (2018). El impacto del ingreso a la OCDE sobre la política

exterior de México y Chile (Tesis de maestría). Lima: Academia Diplomática del Perú Javier Pérez de Cuéllar.

- Cox, M., 2017, The rise of populism and the crisis of globalisation: Brexit, Trump and beyond, *Irish Studies in International Affairs*, 28. pp. 9-17. ISSN 0332-1460.
- Davis, C. (2016). *More than Just a Rich Country Club: Membership Conditionality and Institutional Reform in the OECD*. New Jersey: Princeton University.
- Deschamps, É. (2016). *The Marshall Plan and the establishment of the OEEC*.
- Dobbin, F., Simmons, B. y Garrett, G. (2007). *The Global Diffusion of Public Policies: Social Construction, Coercion, Competition, or Learning?* *Annual Review of Sociology* 3, pp. 449-72.
- Drezner, D. (2007). *All Politics Is Global. Explaining international regulatory regimes*. New Jersey: Princeton University Press
- Eccleston, R. (2011) *The OECD and global economic governance*, *Australian Journal of International Affairs*, 65:2, 243-255
- Findlay, R. y O'Rourke, H., 2009, *Power and plenty: trade, war, and the world economy in the second millennium*. Princeton, N.J.: Princeton University Press. ISBN 978-0691143279.
- Gilardi, F. (2012) "Transnational diffusion: Norms, ideas and policies". En: Carlsnaes, Walter; Risse, Thomas; y Simmons, Beth (Eds.) *Handbook of International Relations*, Thousand Oaks: SAGE Publications, pp. 453-477.
- Gilligan, M. (2004) "Is There a Broader-Deeper Trade-off in International Multilateral Agreements?" *International Organization* 59, pp. 459-484.
- Gobierno del Perú. (2017). *PERU: A Reliable Partner for the OECD*.

- Lima: Gobierno del Perú. Cooperación Alemana. World Bank Group.
- Gobierno del Perú. (2019). Peru - OECD. Action Plan: Beyond the Country Programme. Lima: Gobierno del Perú.
 - Goig, J. (2016). La OCDE en la era de la globalización: desarrollo e influencia. *Revista de derecho UNED*, 111-149.
 - Gurría, A. (2011). “La OCDE, a los 50 años de su creación: logros, retos y decisiones futuras”. *Revista de Economía Mundial*, 28, pp. 29-38.
 - Gurría, A. (2017). Globalisation: Don't patch it up, shake it up, Discurso, Junio 2017, <https://www.oecd.org/about/secretary-general/Globalisation-Do-not-patch-it-up-shake-it-up.htm>.
 - Hadzhieva, E. (2015). The European Union's Role in International Economic Fora Paper 3: The OECD. Bruselas: European Parliament's Committee on Economic and Monetary Affairs
 - Kellow, A., & Carroll, P. (2017). Middle Powers and International Organisations: Australia and the OECD. United Kingdom: Edward Elgar Publishing
 - Keohane, R. y Nye, J. (1977). *Power and Interdependence*. World Politics in Transition, Boston: Little Brown.
 - Krause, V. y Singer, D. (2001). Minor Powers, Alliances, and Armed Conflict: Some Preliminary Patterns. En: Reiter E., Gärtner H. (Eds.) *Small States and Alliances*. Physica, Heidelberg, pp. 15-23.
 - Macdonald, D. (2011) “The Power of Ideas in International Relations”. En: Godehardt, Nadine y Nabers, Dirk, *Regional Power and Regional Orders*, NY: Routledge, pp. 33-48
 - Mahon, R. y McBride, S. (2008). *The OECD and Transnational Governance*. Vancouver: UBC Press.
 - Mahon, R., & McBride, S. (2008). *The OECD and Transnational*

Governance. British Columbia: UBC Press

- Marcussen, M. (2004). "Multilateral Surveillance and the OECD: Playing the idea game". En: Armigeon, K. y Beyeler, M. (Eds.), *The OECD and European Welfare States*. UK Cheltenham: Edward Elgar, pp 13-31.
- Marcussen, M. (2004). "The Organization for Economic Cooperation and Development as Ideational Artist and Arbitrator: Reality or Dream". En: Verbeek, B. y Reinalda, B. (Eds.), *Decision making within international organizations*. London: Routledge, pp. 90-106.
- Marcussen, M. y Kaspersen, L. (2007) "Globalization and institutional competitiveness". En: David Levi-Faur, Jodi Short and Benjamin Van Rooij (Eds.), *Regulation & Governance*. 1 (3), pp. 183-270.
- Maúrtua de Romaña, O. (2016). La progresiva incorporación del Perú a la OCDE. *Política Internacional*(121), 115- 123
- Mearsheimer, J. (2019). *Bound to Fail*.
- Mikulaschek, C. (2016). *The Power of the Weak: How Informal Power-Sharing Shapes the Work of the UN Security Council* October 5, Princeton University.
- Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). (2015). *El Programa País y la Relación del Perú con la OCDE*.
- Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú (MRE). (2014) Perú acepta invitación de la OCDE para participar en el "Programa País". Nota de Prensa 062 – 14. Lima, 30 de junio de 2014. Consulta: 03 de abril de 2017.
- Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú (MRE). (2014). *La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y el Programa País para el Perú*.
- Monge, S. (2018). *Perspectiva del ingreso del Perú a la OCDE a la luz*

de los procesos seguidos por México, Chile y Colombia (Tesis de maestría). Lima: Academia Diplomática del Perú Javier Pérez de Cuéllar.

- Mounk, J. (2018). *The People vs. Democracy: Why Our Freedom Is in Danger and How to Save It*, Harvard University Press.
- Noboru, S. (2004). "A strategy for Enlargement and Outreach", París: OCDE.
- O'Farrill, E. (2008). *OECD Organization for Economic Cooperation and Development*, Santiago: Centro de Documentación Agencia de Cooperación Internacional de Chile, 26 de Agosto.
- OCDE. (2017). *Report of the Chair of the Working Group on the Future Size and Membership of the Organisation to Council Framework for the Consideration of Prospective Members*. Paris: OCDE.
- OCDE. (2019). *Where: Global reach*.
- OCDE. (2021). *OECD LAC Regional Programme*.
- OECD (2013). "Roadmap for the Accession of Colombia to the OECD Convention".
- PRLog.Org 2009 Brazil would commit political suicide by joining the OECD, says ex-finance minister Rubens Ricupero,
- Stein. A. (2009). "Neoliberal Institutionalism". *Oxford Handbooks Online*. Oxford University Press.
- Vidarte, O. (julio de 2018). *La política exterior en tiempos de Kuczynski*. *Perú Hoy*(33), 109-124.
- Villanueva, S. (2017). *La ampliación de la OCDE en el espacio sudamericano: los casos de Chile, Colombia y Perú*. (Tesis de maestría). Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Weissman, A. (noviembre de 2013). *Pivotal Politics—The Marshall Plan: A Turning Point in Foreign Aid and the Struggle for Democracy*.

The History Teacher, 47(1), 111-129

- Wendt, A. (1992) "Anarchy is what states make of it: the social construction of power politics", International Organization, 46, 1992, pp. 391-425
- Woodward, R. (2007). "The Organization for Economic Cooperation and Development: Meeting the Challenges of the Twenty-First Century?" En: Lee, Simon y McBride, Stephen (Eds.) Neo-Liberalism, State Power and Global Governance. Springer Netherlands, pp.231-244.
- Zürn, M. (2012) "Global Governance as Multi-Level Governance". Oxford Handbooks Online. Oxford University Press.