

## LA OCDE EN LA ERA DE LA GLOBALIZACIÓN: DESARROLLO E INFLUENCIA\*

### THE OECD IN THE AGE OF THE GLOBALIZATION: DEVELOPMENT AND INFLUENCE

JUAN MANUEL GOIG MARTÍNEZ\*\*

**Resumen:** La globalización es un proceso de intensificación de las interconexiones entre los diferentes sectores dentro del escenario mundial, que ha incidido en las potestades estatales, y en la visión tradicional de la democracia y del papel de las Constituciones nacionales. Determinados organismos internacionales han asumido un protagonismo que hasta ahora había ejercido el Estado, y entre ellos, la OCDE, que a través de sus objetivos, sus funciones y la forma de adoptar decisiones, incide en la definición de políticas públicas. El presente estudio pretende explicar el desarrollo de la OCDE, y su influencia en el mundo actual en el que las relaciones de poder han superado su consideración tradicional.

**Abstract:** The globalization is a process of intensification of the interconnections between the different sectors inside the world scene, which has affected in the state legal authorities, and in the traditional

---

\* Este trabajo se ha desarrollado en el marco del Proyecto: DER2013-48327-C3-1-R, «Constitución y mercado en la crisis de la integración europea, «Retos Investigación», Programa de I+D+i orientado a los retos de la sociedad (2014-2016), Ministerio de Economía y Competitividad, en el marco del Programa Estatal de Investigación, Desarrollo e Innovación orientada a los Retos de la Sociedad, que agrupa a tres Universidades: Universidad de Castilla-La Mancha, Universidad de Deusto y Universidad Pablo de Olavide. Investigadores principales: José Luis García Guerrero y María Luz Martínez Alarcón. Fecha de inicio del Proyecto: 01/01/2014. Fecha de finalización del Proyecto: 31/12/2016. Este artículo reproduce, solo en una parte, el artículo que bajo el Título «La OCDE en la definición de políticas económicas en España. OCDE y Constitución económica», se publica en la Revista *Estudios de Deusto*, n.º 1, vol. 64, 2016.

\*\* Profesor Titular de Universidad. UNED. Departamento de Derecho Político. [juanmgoig@der.uned.es](mailto:juanmgoig@der.uned.es)

vision of the democracy and of the paper of the national Constitutions. Certain international organizations have assumed a protagonism that till now had exercised the State, and between them, the OECD, that across his aims, his functions and the way of adopting decisions, affects in the definition of public policies. The present study tries to explain the development of the OECD, and his influence in the current world in which the relations of power have overcome his traditional consideration.

**Palabras clave:** globalización, OCDE, Estado, democracia, políticas económicas.

**Keywords:** globalization, OECD, State, democracy, economic policies.

Recepción original: 28/06/2016.

Aceptación original: 10/10/2016.

**Sumario:** 1. Globalización y democracia: riesgos y retos: 1.1. *La afectación del principio democrático*. 1.2. *¿Crisis del Estado y de la Constitución?* 2. El papel de la OCDE en un mundo globalizado: 2.1. *Objetivos*. 2.2. *Funcionamiento y ámbito*. 2.3. *Organización y adopción de acuerdos*. 3. La especial trascendencia del papel de la OCDE. Legitimidad y democracia en la OCDE. 4. El papel de la OCDE en el desarrollo de la democracia: 4.1. *Dualismo Democracia Vs. Economía en la teoría de la OCDE. Influencia en la política democrática mundial*.

## 1. GLOBALIZACIÓN Y DEMOCRACIA: RIESGOS Y RETOS

La globalización identifica un proceso no uniforme, contradictorio y complejo, mediante el cual, tanto desde el punto de vista político como desde el punto de vista económico, se observan profundos cambios en la estructura nacional e internacional contemporánea. Como ha indicado Díez-Picazo, la globalización nos obliga a una reconstrucción del modo de pensar la política y el derecho: desechar nociones ya inservibles, establecer el significado actual de las que aún son útiles, acuñar otras nuevas y adecuarlas a necesidades antes inexistentes<sup>1</sup>

La idea más difundida sobre la globalización es la de una continua y creciente integración económica, política y cultural del mundo que,

---

<sup>1</sup> DIEZ-PICAZO, L. M.<sup>a</sup> «Prólogo» en REVIRIEGO PICÓN, F. (Coord), (2013). *Constitucionalización y Globalización. Transformaciones del Estado constitucional*, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza, pág. 17

en la práctica, supone que hay fenómenos y procesos que afectan a todo el mundo de manera inmediata, incluso simultánea, es decir, de manera global.

El fenómeno de la globalización determina la aparición de problemas globales y deslocalizados y la emergencia de redes sociales en los ámbitos de la economía, la ciencia, la política, y el derecho, incrementando la interdependencia global. Los agentes que llevan a cabo este proceso son principalmente: Organizaciones Intergubernamentales (OIGs); Organizaciones no Gubernamentales (ONGs) y empresas transnacionales y multinacionales.

La globalización sitúa al Estado y a las constituciones estatales bajo presión, forzando a los Estados a cooperar en el seno de organizaciones internacionales, y mediante tratados bilaterales y multilaterales. Funciones gubernamentales han sido transferidas a niveles superiores, y a los agentes no estatales se les está encargando la realización de funciones estatales tradicionales. Instituciones financieras como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, la UE, el G7, el G20, y otras entidades como la OCDE o la OMC, se han arrogado prerrogativas políticas al imponer condiciones, restringiendo, de esta manera, las opciones democráticas de los Estados en materia de política económica y social<sup>2</sup>.

El resultado de este variado fenómeno es que la gobernanza es ejercida más allá de los confines constitucionales de los Estados<sup>3</sup>.

Ante la política global actual, el Estado ha dejado de ser el actor principal, y la diferencia entre política interna y externa de los países se diluye cada vez más.

En este mundo globalizado se constata que el poder ya ha cambiado de manos, o se ha repartido: ya no lo tienen solamente órganos políticos, ni está sólo basado en la soberanía del pueblo, sino que, en parte, lo detentan entes que se diluyen por momentos y que se vienen denominando *mercados*, *élites*, *comunidad internacional*, etc, cuyas decisiones afectan a los Estados en su actividad política, y que han

---

<sup>2</sup> Vid. LINZ, J. J. (1988), «Legitimacy of Democracy and the Socio-economic System» en M. Dogan (Comp) *Comparing Pluralist Democracies: Strain on Legitimacy*, Boulder, Westview.

<sup>3</sup> PETERS, A. (2010) «Constitucionalismo compensatorio» en PETERS, A., AZNAR, M. J. y GUTIÉRREZ, I. (eds). *La constitucionalización de la comunidad internacional*, Tirant lo Blanch, Valencia, pág.209

alcanzado un poder tan gigantesco que les permite imponer constantemente sus intereses sobre los del resto de la sociedad<sup>4</sup>.

Ello ha llevado a considerar que la globalización capitalista y neo-liberal choca con la democracia<sup>5</sup>, y que su objetivo no es mejorar el funcionamiento de ésta última sino ponérselo fácil a los intereses comerciales y financieros que buscan acceder a los mercados a bajo coste, produciendo un «retroceso pacífico» de la democracia a favor de los mercados<sup>6</sup>.

Estas afirmaciones coincidirían con la aserción de Habermas<sup>7</sup> de que «*la democracia se está desmantelando en beneficio de intereses particulares*».

Como ha indicado Peters<sup>8</sup>, la globalización de los problemas, las relaciones y de las estructuras de poder económicos, políticos, militares y jurídicos, puede acarrear tres deficiencias democráticas en los Estados-nación. Una primera deriva del hecho de que las actividades de los Estados tienen mayor alcance y son más extraterritoriales, por lo que las decisiones políticas afectan a gentes de otros Estados que no han participado en la elección de quienes adoptan tales decisiones. Un segundo aspecto, íntimamente relacionado con el anterior, es que los Estados ven reducido su poder para enfrentar y resolver los problemas por su cuenta, con la consiguiente pérdida de autodeterminación, y, por consiguiente, de soberanía y de democracia. Un tercer problema consiste en la falta de cualquier tipo de mandato democrático o de control de los órganos decisorios no estatales, con el consiguiente alejamiento del vínculo entre votantes y dirigentes.

Ya desde hace tiempo, Germani<sup>9</sup>, alertaba sobre las dificultades de supervivencia de la democracia por causas externas. Incluso se ha afirmado que en la sociedad interestatal, la democracia está sometida a grandes transformaciones que pueden determinar su debilitamiento, o, en situaciones extremas, su desaparición<sup>10</sup>.

---

<sup>4</sup> NAVARRO, V. y TORRES LÓPEZ, J. (2012): *Los amos del mundo*, S.L.U. Espasa Libros, Madrid

<sup>5</sup> Vid. AZPITARTE SÁNCHEZ, M. (2013) «El capitalismo sin mercado financiero y sus consecuencias sobre el Estado constitucional. Crónica política y legislativa del año 2012», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 2013, págs. 151 y ss.

<sup>6</sup> Vid. FITOUSSI, J. P. (2005): *La democracia y el mercado*, Editorial Paidós, Madrid.

<sup>7</sup> HABERMAS, J. (2008): *El derecho internacional en la transición hacia un escenario posnacional*. Katz Editores.

<sup>8</sup> *Op. cit.*, págs. 228-229

<sup>9</sup> Vid. GERMANI, L. y otros. (1985): *Los límites de la democracia*, Liguori, Nápoles

<sup>10</sup> Vid. al respecto la obra de REVEL, J. F. (1983): *Comment les démocraties finissent*, Grasset, París.

En este orden, el Estado Social y democrático de Derecho ha ido quebrando como consecuencia de la globalización, y así, el principio democrático ha ido cediendo mediante la toma de decisiones en sede intergubernamental, a veces de manera autoritaria; el Estado de Derecho ha cedido ante la flexibilización jurídico-privada de procesos y relaciones; el Estado social, potenciando la individualidad de la persona y su pérdida de igualdad, y, en definitiva, el Estado ha cedido ante tratados y organismos, de dudosa legitimidad constitucional, que fijan nuevas relaciones de poder<sup>11</sup>.

Rodrik plantea<sup>12</sup> un famoso «trilema»: no cabe tener a la vez hiperglobalización, democracia y soberanía nacional. Solo se pueden compartir dos de las tres: la mezcla de Estado nación e hiperglobalización debilita la democracia para facilitar la globalización; la amalgama de hiperglobalización y democracia exige renunciar a la soberanía nacional y globalizar la democracia; y la suma de Estado nación y democracia obliga a desistir de la globalización profunda para reforzar la legitimidad democrática. La primera opción es lo que hay. Aunque sea justo alentar el cosmopolitismo y reclamar la democratización de los organismos supranacionales, una legislatura global con Consejo de Ministros es, a día de hoy, una fantasía –la Unión Europea constituye un ejemplo de sus dificultades–. Rodrik es partidario de la tercera opción<sup>13</sup>. A su parecer, los problemas actuales surgen de un exceso de globalización que no se ha gestionado adecuadamente, y reclama un cierto regreso al sistema de Bretton Woods, al menos en lo relativo al control por los Estados de los movimientos de capital.

### 1.1. La afectación del principio democrático

Que la globalización ha afectado de manera muy importante a la concepción clásica de la democracia, es un hecho. Existe ahora una relación desproporcionada entre la democracia nacional y las estructuras transnacionales, que es donde, cada vez, se toman más decisiones. El control democrático disminuye.

<sup>11</sup> LÓPEZ PINA, A. y GUTIÉRREZ GUTIÉRREZ, I. (2002): Elementos de Derecho Público, Madrid Marcial Pons, págs. 15 y ss.

<sup>12</sup> RODRIK, D. (2011): *La paradoja de la globalización. Democracia y el futuro de la economía mundial*, New York: W. W. Norton & Company, Antoni Bosch editor en español, Barcelona

<sup>13</sup> Muy interesante es el estudio de LIPSET, S. M. (1992), «Algunos requisitos sociales de la democracia: desarrollo económico y legitimación política» en VV. AA. *Diez textos básicos de la Ciencia Política*, Barcelona, Ariel.

Existe un enfrentamiento entre el poder legal y el poder real que se manifiesta, con diferente intensidad, en el contraste entre el plano de la legitimidad y el de la efectividad<sup>14</sup>. Así podemos observar como el poder real de una gran empresa multinacional desafía al gobierno democrático legítimo, de la misma manera a como un Estado no puede sustraerse de las deliberaciones de la Comunidad Internacional, bien adoptadas por entidades supranacionales (ONU, UE, OMC, OCDE, etc.), o por decisiones de Tribunales Internacionales.

La globalización imprimió en las democracias la concepción de los intereses privados como beneficiarios a la sociedad. Las democracias actuales se corresponden al modelo de Schumpeter<sup>15</sup>: son democracias del mercado.

En la afirmación de Fondevilla de que la globalización es «aquel proceso por el cual decisiones que antes permanecían estrictamente en el seno de los Estados se internacionalizan, produciéndose con ello una reducción de los espacios políticos y una necesaria adaptación de los sistemas jurídicos estatales», se refleja la constatación de que si los Estados ceden competencias propias a entes supranacionales en los que los ciudadanos no están nada representados (OMC, OTAN, OCDE etc.), resulta evidente que los ciudadanos pierden ámbitos de deliberación, lo cual se acrecienta teniendo en consideración que algunos organismos supranacionales, como el BM, FMI o la OCDE, están fuera del control de la legislación de ningún Estado, con lo que ello implica de afectación a la soberanía en el seno de los sistemas transnacionales<sup>16</sup>, y, en definitiva, la reducción de espacios políticos<sup>17</sup>.

Por tanto, la globalización puede amenazar una concepción tradicional y clásica de la democracia, pero, paralelamente, también la globalización puede ser un revulsivo positivo para una nueva concepción de la democracia.

---

<sup>14</sup> Sobre este tema, ya se ha manifestado parte de la doctrina con anterioridad. Vid. MARAVAL, J. M. (1993), «Las nuevas democracias economía y política» en *Claves* n.º 34, págs. 13 y ss.

<sup>15</sup> Vid. SCHUMPETER, J. A. (2015), *Capitalismo, socialismo y democracia* (2 vols.) Página Indómita, Barcelona. Prólogo de Joseph E. Stiglitz Traducción de José Díaz García y Alejandro Limeres. También del mismo autor: *Historia del análisis económico*. Editorial Ariel, Barcelona, 2012.

<sup>16</sup> FONDEVILLA MARÓN, M. (2013) «Soberanía y globalización» en REVIRIEGO PICÓN, F. (Coord), (2013). *Constitucionalización y Globalización. Transformaciones del Estado constitucional*, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza, págs. 276 y ss.

<sup>17</sup> DE VEGA, P. (1998), «Mundialización y Derecho Constitucional: la crisis del principio democrático en el constitucionalismo actual» en *Revista de Estudios Políticos*, n.º 100, pág. 13

Globalización y democracia han de establecer una relación simbiótica, en la que si no crecen de la mano, finalmente se separarán. El impacto de esta correlación da lugar a una comunidad política que trasciende los límites de los Estados y une a personas, independientemente de su nacionalidad, para crear un mundo globalizado<sup>18</sup>.

La democracia debe de ser reinventada, mediante tres pilares principales: la forma estatal democrática nacional existente debe de cambiar; las diferentes naciones cooperan en muchas entidades que los diferentes Estados han acordado (Tribunales de Justicia Internacionales, Convenios sobre Derechos Humanos, Organismos Internacionales etc.), y la necesidad de la democracia estatal, puesto que únicamente ella otorga la necesaria legitimidad para las negociaciones internacionales<sup>19</sup>. Ahora más que nunca, es fundamental la vigencia de una democracia basada en valores éticos, que la convierta en una forma de vida y no solamente en una forma de gobierno. La necesidad de transparencia está implícita en el concepto de vida decente y de democracia, y debe estar vigente en todos los actos de la globalización. Y junto a ello es preciso avanzar hacia objetivos de igualdad de oportunidades económicas, sociales y políticas para el logro de la plenitud del desarrollo humano.

Las relaciones de poder globalizadas quitan relevancia a las instituciones nacionales de la democracia parlamentaria y representativa e instituciones transnacionales como la ONU, la OTAN, la OMC, la UE, la OCDE y otras, se encargan de establecer normas y reglas de juego en un marco cada vez más globalizado.

Entonces, el mayor desafío para la democracia bajo la globalización será, precisamente, fortalecer la democracia en los estados nacionales, ya que si los gobiernos son fuertes, los organismos supranacionales serán fuertes. Como indica Rodrik<sup>20</sup>, para que la globalización produzca beneficios económicos para toda la sociedad en general, aquella necesita de democracias nacionales fuertes.

En el ámbito internacional, fundamental en los procesos democráticos globalizadores, se defienden valores materiales que orientan la colaboración internacional de todos los Estados y que han de ser rea-

---

<sup>18</sup> BARTELSON, J. (2004): «Facing Europe: Is Globalization a Threat to Democracy?» en *Scandinavian Journal of Social Theory*, Volume 5, Issue 1, 2004, págs. 47 a 60

<sup>19</sup> Vid. ULTRICH, E. (2014): *Plan de acción de la política global*, World Future Council, Hamburg.

<sup>20</sup> RODRIK, D. (2011): *La paradoja de la globalización. Democracia y el futuro de la economía mundial*, New York: W. W. Norton & Company, Antoni Bosch editor en español, Barcelona

lizados a través de esta colaboración: la dignidad, los derechos humanos, la paz, la igualdad en todas sus vertientes, la justicia, la tolerancia y el progreso económico y social. Todo en beneficio de un interés común y en defensa de los pueblos, que tienen que mantener unas relaciones amistosas para que la cooperación internacional sea capaz de resolver problemas internacionales de carácter político, económico, o humanitario, y para promover el respeto y fomento de los derechos humanos<sup>21</sup>.

## 1.2. ¿Crisis del Estado y de la Constitución?

La globalización plantea retos y oportunidades. En el ámbito de la gobernabilidad democrática el reto es grande: en un contexto globalizado, el autogobierno, el demos, el consenso, la representación y la soberanía popular se vuelven principios problemáticos<sup>22</sup>.

No se puede negar que mediante la transferencia de decisiones políticas a sujetos ajenos al Estado, se produce un vaciamiento de la vinculación que existe en el Estado constitucional entre pueblo, nación y poder estatal soberano, de manera que se modifican las funciones constitucionales que hasta ahora se daban por supuestas y se provoca una mutación funcional del Estado. El Estado que negocia en el ámbito internacional transfiere decisiones políticas a niveles con los que el individuo ya no establece una relación que genera identidad, como ocurría con el pueblo o la nación, y en la formación internacional de rondas negociadoras colaboran en la adopción de dichas decisiones, ya no solo los Estados, sino también personas cuya legitimación democrática se apoya en grupos sociales diferentes, por lo que el Estado soberano ya no adopta sus decisiones bajo la responsabilidad exclusiva de su mayor gloria y provecho<sup>23</sup>.

---

<sup>21</sup> Vid. LYONS Y MASTANDUDO, G. (1993), «Intervención Internacional, soberanía de los Estados y futuro de la sociedad Internacional» en *Revue Internationale des Sciences Sociales*, n.º 38.

<sup>22</sup> OCDE (2002) *Development Cooperation Review: SPAIN* OCDE (2006), *CAD/GOVNET Action-Oriented Policy Paper on Human Rights and Development*, OCDE París OCDE (2006), *CAD/GOVNET The Challenge of Capacity Development: Working Towards Good Practice*, OCDE París OCDE, (2006), *Integrating Human Rights into Development: Donor Approaches, experiences and challenges*, París OCDE (2004), *Security System Reform and Governance: Policy and Good Practice*, Policy Brief, París

<sup>23</sup> WALTER, C. (2010): «Las consecuencias de la globalización para el debate constitucional europeo» en PETERS, A, AZNAR, M.J. y GUTIÉRREZ, I. (eds). *La constitucionalización de la comunidad internacional*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2010, pág.209

La participación del Estado en los procesos globalizadores ha determinado que los Estados quedan lejos de controlar las decisiones, y sus competencias pueden quedar difuminadas en una red global de actores públicos, e incluso privados, con lo que se altera la clásica relación que se producía en el Estado social y democrático de Derecho. Pero ello no implica la desaparición del Estado constitucional en la sociedad global, sino su transformación. En este sentido, es preciso poner de manifiesto que, por una parte, el Estado parece tener graves dificultades para dar respuesta, por sí solo, a los nuevos retos, y, por otra, se presenta como una realidad demasiado lejana para atender con eficacia las necesidades cotidianas de los ciudadanos, por lo que más que hablar de superación del Estado, deberíamos hablar de transformación y adaptación a una nueva realidad<sup>24</sup>.

El Estado sigue y debe seguir siendo la auténtica magnitud de referencia y de refugio. Su mayor o menor importancia dependerá, fundamentalmente, del equilibrio entre las tareas locales, regionales, nacionales y transnacionales y entre las correspondientes competencias e instituciones<sup>25</sup>.

Como ha indicado Walter<sup>26</sup>, cualquiera que sea la posición que se adopte en las reflexiones sobre el papel estatal en el proceso globalizador, apenas cabe discutir que el mundo se compone de Estados. La participación en negociaciones y organismos internacionales presupone a los Estados como interlocutores.

La pervivencia del Estado y la continuidad de la estatalidad son parte integrante del proceso globalizador. Los Estados son la base de esta arquitectura total, puesto que es la base de las estructuras supranacionales y organizaciones internacionales.

Es cierto que pierde autonomía en la gestión de intereses cuya competencia ha sido transferida a otras organizaciones, pero también es cierto que es el Estado quien encarna la consciente decisión en favor de la cooperación internacional. Y además, al intervenir en los procesos globales, no solamente extiende sus funciones más allá de

---

<sup>24</sup> MARTÍNEZ ALARCÓN, M.<sup>a</sup> L. «La estabilidad presupuestaria en el marco de la globalización» en REVIRIEGO PICÓN, F. (Coord), (2013). *Constitucionalización y Globalización. Transformaciones del Estado constitucional*, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza, págs. 166 y ss.

<sup>25</sup> STOLLEIS, M. (2013): «Trayectoria del Estado constitucional con la perspectiva de la globalización» en VV. AA. *El Derecho constitucional de la globalización*, Fundación coloquio jurídico europeo, Madrid, págs. 52 y ss.

<sup>26</sup> WALTER, C. (2010): *op. cit.*, págs. 202 y 203

sus fronteras, sino que recupera capacidad mediante su participación en las organizaciones internacionales<sup>27</sup>.

No desaparece el Estado, sino que se transforma su idea, y se conforma su vinculación en conexiones mayores, más tupidas, de naturaleza supranacional e internacional. La globalización no implica el final del Estado, sino su mutación constitucional: el Estado nacional soberano se convierte en Estado integrado y jurídicamente vinculado<sup>28</sup>.

Paralelamente a la afectación al concepto estatal, la globalización tiene efectos fundamentales sobre la práctica constitucional también en el plano de las Constituciones nacionales<sup>29</sup>.

Como ha indicado Gutiérrez<sup>30</sup>, la Constitución nacional pierde capacidad efectiva para imponer límites materiales al ejercicio de un poder que ya no es solo estatal.

Pero también es cierto que, al igual que hemos indicado cuando hablamos del papel de los Estados como negociador directo y efectivo en el ámbito supranacional, el Estado ejerce una decisión constitucional, puesto que es la propia Constitución nacional la que, como «norma llave», permite la apertura a tales procesos<sup>31</sup>. Es la Constitución la que permite la ratificación de tratados o la integración internacional del Estado, y la Norma que dice cómo, cuándo, y sobre qué materias,

---

<sup>27</sup> WHAL. R. (2013): *Los últimos cincuenta años de Derecho Administrativo Alemán*, Marcial Pons, Madrid

<sup>28</sup> A pesar de la fuerza de los fenómenos de interdependencia y de la pretendida crisis del Estado, lo cierto es que aún no ha surgido un sustituto capaz de superar las debilidades del viejo modelo estatal. La mutación de la forma estatal no es algo ajeno al Estado desde su origen, pues éste, lejos de mantenerse invariable a lo largo de la historia, ha demostrado poseer una gran capacidad de transformación, adaptación y supervivencia. POGGI, G. (1991), «Lo estato sfidato» en *Revista Italiana di Scienza Poilitica*, n.º 2.

<sup>29</sup> Muy interesantes son los estudios de GARCÍA GUERRERO, J. L. (2005): «Integración económica y reforma constitucional» en VV. AA., *Visión y análisis comparativo de reformas constitucionales en Iberoamérica*, Senado de la República, Santo Domingo. También del mismo autor, (2014): «Las integraciones económicas supraestatales y los acuerdos entre bloques económicos. En definitiva, la globalización como último embate al concepto racional normativo de Constitución», en PRATS, E. J. y JIMINIÁN, M. V. (eds): *Constitución, justicia Constitucional y Derecho Procesal Constitucional*, Instituto Dominicano de Derecho Constitucional, Santo Domingo.

<sup>30</sup> GUTIÉRREZ GUTIÉRREZ, I. (2013): «El Derecho constitucional, memoria y proyecto ante la globalización» en VV. AA. *El Derecho constitucional de la globalización*, Fundación coloquio jurídico europeo, Madrid, págs. 17 y ss.

<sup>31</sup> GUTIÉRREZ GUTIÉRREZ, I. (2010): «De la Constitución del Estado al Derecho constitucional para la Comunidad Internacional» en PETERS, A, AZNAR, M. J. y GUTIÉRREZ, I. (eds). *La constitucionalización de la comunidad internacional*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2010, pág. 40.

y la que determina los necesarios controles sobre la capacidad internacional del Estado.

En este sentido, es preciso observar cómo la integración internacional, y los propios Tratados Internacionales, reconocen el respeto a la identidad constitucional de los Estados miembros, y, generalmente y de manera expresa, exigen la defensa de principios básicos del constitucionalismo tradicional como el respeto a la democracia, el Estado de Derecho, y el respeto a la dignidad y a los derechos humanos que le son inherentes.

Son los Estados miembros quienes deciden si se integran o no, cuándo se integran, y también, cuando lo prevé la norma internacional, cómo, puesto que existen modelos de integración plena, pero junto a ellos, existen modelos de integración internacional con posibilidad de establecer reservas, sobre todo cuando determinados principios internacionales son incompatibles con las normas constitucionales estatales. También son los Estados los que deciden cuanto tiempo permanecen integrados, puesto pueden decidir sobre la denuncia, y, sobre todo, sobre las posibles modificaciones a los Tratados. Y, todas estas decisiones las realizan de acuerdo con las previsiones constitucionales internas, por lo que son, al final, las Constituciones las que se convierten en la Norma que establece la competencia de la competencia. Además son las propias Constituciones las que articulan su relación con otros ordenamientos, en este caso, con los ordenamientos internacionales, y, para el caso de que sea el propio ordenamiento internacional el que regule las relaciones con respecto a los ordenamientos constitucionales de los Estados firmantes, siempre serán las Constituciones internas las que hayan otorgado, previamente, la competencia para que el Estado se haya adherido a este ordenamiento internacional.

No podemos negar la afectación de los procesos globalizadores a la conceptualización y ámbito constitucional, puesto que a través de la integración internacional y la cesión de competencias a entidades supranacionales, las Constituciones estatales ya no regulan la totalidad de la gobernanza interna, con lo que se altera el principio democrático constitucional, pero éste no desaparece, sino que se modifica, por propia voluntad constitucional, y se otorgan competencias a regulaciones internacionales que, para su validez interna y externa, deben adecuarse a los principios del constitucionalismo clásico: respeto a los derechos humanos, primacía normativa y división de un poder que está controlado por sus distintos detentadores.

## 2. EL PAPEL DE LA OCDE EN UN MUNDO GLOBALIZADO

Hoy en día ya no se entienden las políticas nacionales aisladas. Nos movemos en un mundo interconectado, en el que organismos supranacionales establecen propuestas de actuación globales.

Las modificaciones verificadas a nivel mundial a raíz de la globalización y el neoliberalismo, situaron a organizaciones económicas internacionales como la Organización para el Comercio y el Desarrollo Económico (OCDE) en la posición de actores relevantes, con capacidad para dar forma y armonizar los sistemas políticos y económicos de los Estados. No obstante, la influencia que despliega la OCDE, como Organización Internacional profundamente desconocida, tiene características particulares que pasamos a examinar, y que vienen definidas por sus objetivos, la forma de actuar y los acuerdos que adopta y la forma de adoptarlos.

### 2.1. Objetivos

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), es una institución formada por 34 Estados «*comprometidos con la democracia y una economía de mercado*»<sup>32</sup>.

---

<sup>32</sup> La OCDE está integrada por un grupo de países que comparten las mismas ideas. Para ser miembro, un país debe practicar los principios de la economía de mercado y ser una democracia pluralista. La OCDE es «rica» en el sentido de que sus 34 miembros producen casi el 60 por ciento de los bienes y servicios del mundo y el 80% del PIB, pero de ningún modo es exclusiva. Composición actual: Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Chile, República Checa, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Hungría, Islandia, Irlanda, Israel, Italia, Japón, Corea, Luxemburgo, Méjico, Países Bajos, Nueva Zelanda, Noruega, Polonia, Portugal, República Eslovaca, Eslovenia, España, Suecia, Suiza, Turquía, Reino Unido, y Estados Unidos.

El 30 de mayo de 2013, la OCDE decidió abrir el proceso de negociaciones para el ingreso de Colombia y Letonia, el mismo en el cual se encontraba Rusia desde 2007 –con la crisis de Crimea de 2014, el acceso de este último país a la organización se ha pospuesto– El proceso de negociaciones para el ingreso de Costa Rica y Lituania se ha abierto en 2015.

Otros candidatos a convertirse en miembros plenos son los cuatro países de la Unión Europea que aún no pertenecen a la organización: Bulgaria, Chipre, Malta y Rumania.

Los países no miembros están invitados a suscribirse a los convenios y tratados de la OCDE, que comparte sus conocimientos y puntos de vista sobre temas de interés común con más de 100 naciones. En 2007, la OCDE se comprometió a fortalecer su cooperación con Brasil, China, India, Indonesia y Sudáfrica a través de un incremento en sus relaciones.

La Convención de la OCDE del 14 de diciembre de 1960<sup>33</sup> que estableció las bases de esta organización, partía de la consideración de que la prosperidad de Europa dependía de la colaboración entre Estados, que permitiría aunar *progreso económico* y propiciaría unas *relaciones pacíficas* entre sus integrantes, frente a la guerra, que había sido la forma de resolución de problemas más utilizada hasta fechas no muy lejanas a la formación de la OCDE, afirmando que han sido los acuerdos en materia económica los que han traído algo más que riqueza o bienestar y han creado incentivos para no utilizar las armas en caso de desacuerdos importantes<sup>34</sup>.

En la propia Convención, se reflejó la idea de que la prosperidad económica está ligada a la paz:

*«... la fortaleza y la prosperidad de la economía son esenciales para alcanzar los objetivos de las Naciones Unidas, salvaguardar las libertades individuales y aumentar el bienestar general.»*

---

Además de los 34 miembros plenos, 12 países con economías emergentes son adherentes a la declaración sobre inversión internacional y empresas multinacionales de 1976 y participan en el trabajo del comité de inversiones de la OCDE: Argentina (22-4-1997), Brasil (14-11-1997), Lituania (20-9-2001), Letonia (9-1-2004), Rumania (20-4-2005), Egipto (11-7-2007), Perú (25-7-2008), Marruecos (23-11-2009), Colombia (8-12-2011), Túnez (23-5-2012), Costa Rica (30-9-2013) y Jordania (28-11-2013).

Por otro lado, 24 países no miembros participan como observadores regulares o completos en comités de la OCDE, a los que se suman otros 50 comprometidos en diversas actividades y que pueden solicitar membresía permanente previa evaluación positiva.

<sup>33</sup> Documentos relacionados: Protocolo Complementario n.º 1 de la Convención sobre la OCDE; Protocolo Complementario n.º 2 de la Convención sobre la OCDE; Protocolo Suplementario n.º 1 al Convenio Económico Europeo Cooperación en la capacidad jurídica, privilegios e inmunidades de la Organización y Declaraciones de algunos Países Miembros relativos a la Convención sobre la OCDE

<sup>34</sup> Las raíces de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) se remontan a los escombros de Europa después de la Segunda Guerra Mundial. Decididos a evitar los errores de sus predecesores en la raíz de la Primera Guerra Mundial, los líderes europeos se dieron cuenta de que la mejor manera de garantizar una paz duradera era fomentar la cooperación y la reconstrucción, en lugar de castigar a los vencidos. La OCDE es la sucesora de la Organización Europea para la Cooperación Económica (OECE), resultado del Plan Marshall y de la Conferencia de los Dieciséis (Conferencia de Cooperación Económica Europea), que existió entre 1948 y 1960. Su objetivo era el establecimiento de una organización permanente encargada, en primer lugar, de garantizar la puesta en marcha de un programa de recuperación conjunta (el Plan Marshall) y, en particular, de supervisar la distribución de la ayuda. Cuando los gobiernos reconocen la interdependencia de sus economías, se permite el camino para una nueva era de cooperación que iba a cambiar la faz de Europa. Animados por su éxito y la perspectiva de la realización de su trabajo hacia adelante en un escenario global, Canadá y los EE.UU., se unieron a los miembros de la OECE en la firma del nuevo convenio de la OCDE el 14 de diciembre de 1960. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) nació oficialmente el 30 de septiembre de 1961, cuando la Convención entró en vigor.

«... una cooperación más amplia constituirá una contribución esencial en las relaciones pacíficas y armoniosas entre los pueblos.»

Actualmente, el objetivo de la OCDE gira en torno a una meta principal: promover políticas que mejoren el bienestar económico y social de las personas en todo el mundo. Sus principios fundamentales se centran en propiciar la cooperación entre las naciones y buscar soluciones a problemas comunes. Todo ello, con la intención de favorecer la interdependencia económica y la expansión del comercio mundial, para así poder conseguir los propósitos de Naciones Unidas y mejorar el bienestar de la ciudadanía<sup>35</sup>.

La OCDE es 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.

De los estatutos de la Convención surgieron las facultades en que reside la influencia de la OCDE (artículos 1, 2, 3, 5, 11 y 12). En el primero se resalta su contribución a la expansión económica y del comercio internacional. El segundo consagra el acuerdo para la estabilidad financiera, para abolir obstáculos al intercambio de bienes, servicios y pagos corrientes; y para extender la liberación de movimientos de capital. El tercero especifica que los miembros proporcionarán a la OCDE la información necesaria para la ejecución de sus tareas. El quinto, que la organización tomará decisiones obligatorias para todos los miembros, podrá hacerles recomendaciones y comprometerse en acuerdos con miembros y no miembros. En el 11 se declara la soberanía de la OCDE, pues prohíbe que el Secretario General, el delegado o secretarios asistentes y el *staff*, pidan o reciban instrucciones de autoridades externas a la Organización. Finalmente, el 12 explica que en los términos que el Consejo determine, la Organización dirigirá comunicaciones a los estados u organizaciones no miembros, establecerá y mantendrá relaciones con ellos<sup>36</sup>.

La importancia actual de la OCDE ha traspasado los objetivos iniciales de su creación. En la actualidad, según indica la propia OCDE, su misión es promover políticas que mejoren el bienestar económico y social en todo el mundo. A tal efecto, la OCDE ofrece a los gobier-

---

<sup>35</sup> OECD (2011). *Better policies for better lives. The OECD at 50 and beyond*. París: OECD Publishing.

<sup>36</sup> VICHER, D. (2014): «La influencia de la OCDE en la elaboración de la política económica» en *Análisis*, n.º 18, mayo-agosto 2014, pág. 119

nos un foro en el que puedan trabajar juntos, compartir experiencias y buscar soluciones a problemas comunes<sup>37</sup>.

En su *vis expansiva*, la OCDE aborda el tratamiento de actos terroristas, evasores de impuestos, contratistas corruptos y sobre todos aquellos actos que socavan las bases de una sociedad justa y abierta, por considerar estos temas implícitos con sus objetivos y principios<sup>38</sup>.

Durante mucho tiempo, la OCDE constituyó un «club» económico y político exclusivo de las naciones occidentales del área transatlántica. En la última década, la OCDE está enfrentando desafíos sin precedentes, como resultado de los cambios en la economía mundial ante la creciente importancia de las economías del Este y el Sur. Como consecuencia, la OCDE está reformándose para ser más incluyente, con la perspectiva de una ampliación de los miembros y adoptando un enfoque de política menos ortodoxo, que reconoce que existen otras formas de crecimiento económico, y no una sola que se ha conocido como «vía de la OCDE».

De esta manera, su influencia en la vida política de los Estados miembros, y no miembros, es trascendente, y supera la intención con que fue inicialmente concebida. Esta última afirmación pone de manifiesto la interconexión que economía y política ha adquirido en este mundo globalizado.

## 2.2. Funcionamiento y ámbito

La OCDE trabaja para mejorar las políticas públicas de los países miembros o de terceros que lo soliciten –puede ser en el marco de programas o iniciativas regionales<sup>39</sup>–, con el objeto de lograr el crecimiento económico y empleo sostenible y elevar el nivel de vida en los

---

<sup>37</sup> Las materias fundamentales que aborda la OCDE son: Administración pública; Agricultura, alimentos y pesca; Asistencia al desarrollo; Asuntos financieros y fiscales; Ciencia y tecnología; Comercio; Desarrollo territorial, regional, urbano y rural; Economía; Educación; Empleo y fuerza de trabajo; Energía; Energía nuclear; Inversión; Medio ambiente; Países del Este y Centro de Europa; Políticas de competencia y de consumo; Prospectiva; Salud; Transporte y Turismo

<sup>38</sup> Importantes son sus estudios específicos sobre la materia: *OCDE Soborno Exteriores Informe. Análisis del Delito de Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros*, Publicaciones de la OCDE, 2014; *Consecuencias de la Corrupción a nivel sectorial e implicaciones para el Crecimiento y el Desarrollo Económico*, Publicaciones de la OCDE, 2015; *Sector de Integridad Pública. Un Marco para la Evaluación*, Publicaciones de la OCDE, 2005

<sup>39</sup> Los Programas regionales son: MENA: Oriente Medio y Norte de África; LAC: América Latina y el Caribe; CCE: Europa Central y Europa del Este; o BRP: Programa para las Regiones Bálticas.

países miembros mientras se mantiene la estabilidad financiera, contribuyendo, al mismo tiempo, al desarrollo de la economía mundial (art. 1, Convención OCDE).

La influencia que despliega la OCDE, tiene características particulares, pues sin otorgar financiación, ni ser un organismo negociador, su autoridad se ha construido, por un lado, a partir del pretendido conocimiento superior de la Organización y su personal, y por otro, por su forma de trabajo, verificada a partir del mutuo poder de vigilancia entre los países, mediante la cual ejerce una presión «suave» para acatar las recomendaciones<sup>40</sup>.

La Organización tiene un carácter abierto y permite la participación de terceros países en sus comités, grupos de trabajo y foros. Esta participación está reglada y se hace bajo tres categorías: invitados, participantes y asociados según el grado de menor a mayor implicación y con el pago de cuotas en los dos últimos casos. Además, la OCDE mantiene una relación más estrecha y privilegiada con los denominados Key Partners (Brasil, China, India, Indonesia y Sudáfrica) que participan incluso en las Reuniones Ministeriales.

A lo largo de sus más de 50 años de existencia, la OCDE ha ido evolucionando, y ha pasado de ser una Organización Internacional centrada en temas económicos, a ser uno de los foros mundiales más influyentes en el análisis de políticas públicas y en la elaboración de estándares e identificación de buenas prácticas en muy distintos ámbitos como empleo, educación, transporte (a través del ITF), igualdad de género, investigación, sanidad, política de defensa de los consumidores, medioambiente, agricultura, energía (a través de sus dos Agencias), política industrial, gobernabilidad y servicios públicos, ciencia y tecnología, fiscalidad, o la lucha contra la corrupción. Con ello, ha trascendido su finalidad, puramente económica, hacia el ejercicio de influencia política y social.

En materia de Cooperación para el Desarrollo, destaca el trabajo de su Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) y del Centro de Desarrollo. El primero trabaja desde la perspectiva de los países donantes, mientras que el segundo facilita el diálogo entre países con distinto grado de desarrollo, provenientes de las distintas regiones del mundo. Ambos contribuyen, entre otras actividades, a la identificación de buenas prácticas en materia de cooperación, beneficiándose de la experiencia de la OCDE en múltiples áreas de política pública.

---

<sup>40</sup> VICHER, D. (2014): «La influencia de la OCDE en la elaboración de la política económica» en *Análisis*, n.º 18, mayo-agosto 2014, pág. 115.

La OCDE realiza su trabajo mediante tres tipos de actuaciones<sup>41</sup>:

1. La elaboración de *Análisis y Estudios* sobre las políticas públicas de los países miembros, a partir de datos comparables (gracias a su labor de armonización estadística) para ser contrastados desde un enfoque multidisciplinar. Con base en estos análisis, se identifican mejores prácticas y se establecen nuevos estándares internacionales. Además de los informes estadísticos, se realizan otros de carácter sectorial como el *OECD Communications Outlook*, *OECD Employment Outlook*, *Society at a Glance*, *Agricultural Outlook*, *Government at a Glance*, *Informe PISA de Educación* o el *Informe Anual sobre Cooperación al Desarrollo*.

2. Los *Exámenes de Pares* (o *Peer Reviews*) o Informes tipo auditoría externa, que son propios de la OCDE, sobre las políticas públicas de los Estados miembros como la economía, la política energética, política de la competencia, ayuda al desarrollo, educación, fiscalidad, etc. La periodicidad de los Exámenes varía en función de la materia. La revisión por pares de los gobiernos, la vigilancia multilateral y la presión de grupo son la clave para la eficacia de la OCDE.

3. En menor medida, pero con una gran trascendencia, también ejerce *actividad normativa*: el Consejo de la Organización tiene la facultad de adoptar instrumentos jurídicos, conocidos como «los actos de la OCDE». Estas «leyes» son el producto de la labor sustantiva en el marco de los comités de la Organización.

La OCDE puede establecer compromisos vinculantes para los Estados miembros, en determinadas materias, mediante la adopción de Convenios. También adopta Directrices, Recomendaciones o Declaraciones no vinculantes pero que integran todo un acervo de buenas prácticas y estándares que son punto de referencia importante para los países miembros y para los que quieren acceder.

- Las **decisiones** son legalmente vinculantes para todos los Miembros que no se abstengan en el momento de la adopción. Aunque no son tratados internacionales, implican el mismo tipo de obligaciones legales que las derivadas de los tratados internacionales. Los miembros tienen la obligación de poner en práctica las decisiones y deben tomar las medidas necesarias a tal aplicación.

---

<sup>41</sup> Estas actividades se llevan a cabo por los más de 200 Comités y Grupos de Trabajo de las diferentes materias, con el apoyo del Secretariado organizado en Direcciones temáticas.

- Las **recomendaciones** no son jurídicamente vinculantes, pero la práctica les reconoce una importante fuerza moral en la medida en que representan la voluntad política de los países miembros y se espera de ellos que hagan todo lo posible para ponerlos en aplicación plenamente. Por lo tanto, los países miembros que no tengan la intención de hacerlo, por lo general se abstienen cuando se adopta una recomendación, aunque no es necesario desde el punto de vista legal.

Otros instrumentos jurídicos también se desarrollan en el marco de la Organización:

- Las **Declaraciones**: textos solemnes que contienen compromisos de política relativamente específicos que los gobiernos miembros suscriben. No constituyen actos formales de la Organización y no pretenden ser jurídicamente vinculante. El Consejo de la OCDE declara, y su aplicación, generalmente, es seguida por el cuerpo de la OCDE.

- Los **Arreglos**: instrumentos negociados adoptados en el marco de la Organización por parte de algunos países miembros. No constituyen actos de la Organización y no son jurídicamente vinculantes, pero el Consejo ha tomado nota y su aplicación ha dado seguimiento.

- Los **Acuerdos Internacionales**: celebrados en el marco de la Organización, que son jurídicamente vinculantes para los países parte en esos acuerdos.

La adopción de estos actos «normativos», ha planteado, de manera muy importante, los problemas de legitimidad democrática de la OCDE, o la manera en que la OCDE afecta a los postulados clásicos de la democracia, puesto que el desplazamiento de decisiones políticas a colegios supraestatales cuyas decisiones son jurídicamente vinculantes para los Estados miembros, e incluso en el caso de la OCDE también para otros, determina dudas sobre la designación de los representantes estatales en dichos organismos, y la vulneración de la participación y representación de la ciudadanía, aspecto sobre lo que volveremos más adelante en este trabajo.

La legitimidad teórica de la OCDE se ha sustentado en que tiene una experiencia consolidada en la producción de datos y análisis, así como para establecer normas de gobierno para la aplicación de políticas públicas, la revisión por pares y, también, para establecer comisiones y ámbitos de discusión abiertos. Los documentos de la OCDE incluyen críticas a los gobiernos, lo cual desvía la atención de su adherencia a las doctrinas imperantes. Además, la OCDE no cede a la

presión del Estado miembro para apoyar políticas que se consideran inapropiadas por expertos en la materia y responsables políticos de otros países.

La OCDE se desarrolla con gran «libertad», y en un ambiente diferente al de los cuerpos nacionales e internacionales, que no pueden hacerlo por estar involucrados con el «orden establecido».

La OCDE se está esforzando por mantener y desarrollar su proyección y relevancia adaptando sus tareas, prioridades y relaciones con los restantes países y Organizaciones Internacionales<sup>42</sup>. En este contexto se enmarca, como esfuerzo y logro de la OCDE, su inteligente aproximación y activa contribución al G20 (salvo en temas financieros) convirtiéndose de facto, junto al FMI, en Secretaría del G20<sup>43</sup>.

Las prácticas de comportamiento que se han desprendido de la OCDE, se fueron asimilando al diseño e implementación de las políticas, apuntalando los enfoques defendidos por otros organismos internacionales como el FMI y la OMC. Esta adhesión de la OCDE a las doctrinas imperantes se ha asociado al carácter «netamente financiero» de la globalización, junto con la idea de marginar al Estado de sus tareas centrales, pues, en su actuación, presiona y contribuye a disminuir el sector público y las políticas sociales<sup>44</sup>.

Además, la OCDE firmó un estatuto conjunto de prioridades de cooperación con el Banco Mundial (OCDE-BM). Con el estatuto, los países que no son miembros de la OCDE –y no participan en los programas– pero sí clientes del Banco Mundial, adquieren acceso a las guías, los estándares y las *policies knowhow*, basados en la experiencia de los países miembros de la OCDE.

Todo ello pone de manifiesto la influencia de la OCDE. En muchas ocasiones la OCDE se ha considerado simplemente como una organización de investigación altamente técnica, sin importancia política; no obstante, el conocimiento producido en sus redes no ha constituido sólo una suma de datos, sino una guía hacia futuras direcciones en la reproducción y desarrollo de prácticas que dan forma y armonizan

---

<sup>42</sup> CLIFTON, J y DÍAZ-FUENTES, D. (2011), «The New Political Economy of the OECD in a context of Shifting World Wealth», *MPRA Paper* No. 33043, August 2011, UTC, pág. 20

<sup>43</sup> *Vid.* al respecto, *G20 Principios / OCDE para el gobierno corporativo*, Publicaciones de la OCDE, diciembre de 2015

<sup>44</sup> NIETO SOLÍS, J. A. (2011): «España en la OCDE: avances hacia el Estado de Bienestar», *Revista de Economía Mundial* 28, págs. 44 y ss.

crecientemente el sistema político y económico<sup>45</sup>. De hecho, se ha observado que es en la política económica general donde las recomendaciones de la OCDE tienen más capacidad de injerencia sobre los países miembros<sup>46</sup>.

La OCDE opera como el «terreno» en el que se construyen y diseminan investigaciones e ideas de políticas trasnacionales sobre temas contemporáneos relevantes, y aunque no posee poderes presupuestarios externos, ni sancionadores –pues como la misma organización indica de manera reiterada, no otorga financiación, ni es un organismo negociador–, se observa que juega un papel instrumental muy influyente en el desarrollo de modos inquisitivos y meditativos de gobierno, bajo una fuerte perspectiva neoliberal<sup>47</sup>, que está cambiando.

No es sólo una cuerda de transmisión de ideas dominantes. Los dispositivos de que se sirve para transmitir su perspectiva comprenden el desarrollo de tres funciones:

- Constituirse institucionalmente como un foro multilateral capaz de formular propuestas (think tank).
- Aplicar su método de evaluación (*peer reviews*), o «mutuo poder de vigilancia» entre los países miembros, ya que las discusiones de sus reuniones se convierten en negociación, conllevan el compromiso de los miembros para aceptar esas reglas del juego, con miras a la cooperación; o bien, culminan en tratados formales, o normas y modelos para regímenes tributarios internacionales; o en recomendaciones que la organización pide se pongan en práctica.
- Establecer permanentemente consensos que den legitimidad a sus normas no vinculantes y minimizar los conflictos en el seno de la Organización.

### 2.3. Organización y adopción de acuerdos

La OCDE tiene una estructura piramidal que comprende el Consejo, los Comités y la Secretaría. El Consejo es su órgano de gobierno, que se constituye con los embajadores de los países miembros, más

---

<sup>45</sup> Vid. WEBB, M. y PORTER, T. (2007): «The Role of the OECD in the Orchestration of Global Knowledge Networks», Canadian Political Science Association annual meetings, Saskatoon, Saskatchewan, Canada.

<sup>46</sup> NIETO SOLÍS, J. A. (2011): «España en la OCDE: avances hacia el Estado de Bienestar», en *Revista de Economía Mundial* 28, pág. 58

<sup>47</sup> MAHON, R. y MCBRIDE, S. (2008) (eds.) *The OECD and Transnational Governance*, UBC Press, Vancouver, págs. 3 y ss.

un representante de la Comisión Europea. Lo preside el Secretario General.

El *Secretario General* está al frente de la Organización. Es el jefe del Secretariado, preside las reuniones del Consejo y asume la representación exterior de la OCDE.

Orgánicamente, la Secretaría General está estructurada en distintas direcciones temáticas<sup>48</sup>, a lo que se añaden otras de carácter horizontal como Comunicación, Dirección Ejecutiva y Asuntos Jurídicos, entre otras.

Junto a las direcciones temáticas existen también una serie de instituciones con carácter de órganos semiautónomos, vinculados a la OCDE pero con distinto grado de autonomía, que trabajan en ámbitos muy específicos, teniendo al frente de ellas un director general<sup>49</sup>.

El *Consejo* está integrado por los Embajadores de los países miembros y es el órgano supremo de la Organización del que emanan todos sus actos<sup>50</sup>. Además de las reuniones habituales a nivel de Embajado-

---

<sup>48</sup> Distintas Direcciones y Departamentos: Dirección Económica (Economic Directorate ECO); Dirección Estadística (Statistics Directorate STD); Dirección Desarrollo Cooperación (Development and Co-operation Directorate, DCD-DAC); Dirección Administración Pública Y Desarrollo Territorial (Directorate for Public Governance and Territorial Development, GOV); Dirección Empleo y Política Social (Directorate for Employment, Labour and Social Affairs, ELS); Dirección Comercio y Agricultura (Trade and Agriculture Directorate, TAD); Dirección Medio Ambiente (Environment Directorate, ENV); Dirección Educación (Directorate for Education and Skills, EDU); Dirección Ciencia, Tecnología e Industria (Directorate for Science, Technology and Industry, STI); Dirección Asuntos Fiscales (Directorate for Financial and Enterprise Affairs, DAF); Centro para Política Tributaria y Administración (Centre for Tax Policy and Administration, CTP); Centro Emprendimiento, PYMES y Desarrollo Local (Centre for Entrepreneurship, SMEs and Local Development, CFE)

<sup>49</sup> Agencia Internacional de la Energía (AIE); Agencia de Energía Nuclear (AEN); Centro de Desarrollo e Innovación Educativa (CERI); Centro de Desarrollo (DEV); Club de Sahel y de África Occidental (SWAC); Foro Internacional del Transporte (ITF)

<sup>50</sup> En el caso español, el Embajador Representante Permanente de España es Miembro del Consejo. Por el hecho de ser Miembro del Consejo, participa también en el gobierno y gestión de los llamados organismos semiautónomos que forman parte de la Organización. Para llevar a cabo su cometido, la Representación española está compuesta por el Embajador Representante Permanente, el Representante Permanente Adjunto, y los Consejeros expertos en las diversas áreas de trabajo de la Organización (Economía, Comercio, Hacienda, Agricultura, Pesca y Alimentación, Empleo y Asuntos Sociales, Industria, Energía e I+D, Educación, Cooperación al Desarrollo, Medio ambiente, Turismo, y Comunicación), que participan en los correspondientes comités o grupos de trabajo. La Representación Permanente, o Embajada de España ante la OCDE juega una triple función: 1. Representar y defender a España ante los distintos órganos de la OCDE; 2. Exponer y defender la posición

res, el Consejo se reúne una vez al año a nivel ministerial (Ministros o Secretarios de Estado de Economía o de Asuntos Exteriores)<sup>51</sup>.

Nuevamente, la forma de designación de los Embajadores de los Estados miembros, pone de manifiesto cómo la integración internacional en organismos como la OCDE produce un vaciamiento de los poderes parlamentarios, en beneficio de los ejecutivos nacionales, alterando el sistema de división de poderes en organismos supranacionales que adoptan decisiones que vinculan jurídicamente a sus miembros<sup>52</sup>.

El Consejo se apoya principalmente en el trabajo de *tres Comités permanentes* (Standing Committees): el Comité Ejecutivo –integrado por los Representantes Permanentes Adjuntos, prepara las reuniones del Consejo y trata cuestiones de funcionamiento de la Organización–, el Comité de Relaciones Exteriores y el Comité de Presupuesto.

Además del Consejo y los Comités Permanentes, la OCDE cuenta con los *Comités Sustantivos*<sup>53</sup> (que a su vez tienen grupos de trabajo subsidiarios), así como con otras estructuras informales como foros globales, y otros organismos semiautónomos, que alcanzan el número de 200 y que reúnen a unos 40.000 expertos al año.

Puesto que la política económica es la columna vertebral de las acciones de la OCDE, el Departamento de Economía es el más grande e importante, y trabaja para establecer tratados o compromisos, ade-

---

del Gobierno español en el Consejo, en los distintos Comités y en los grupos de trabajo, y 3. Participar en la dirección y gestión de la Organización.

<sup>51</sup> El Consejo es el órgano rector de la Organización. Se compone de un representante por cada país miembro, además de un representante de la Comisión Europea. El Consejo se reúne regularmente a nivel de representantes permanentes ante la OCDE, y adoptar las decisiones por consenso. Estas reuniones son presididas por el Secretario General de la OCDE. Una vez al año, el Consejo de la OCDE se reúne a nivel ministerial para discutir los principales temas de las prioridades de día y de conjunto para la labor de la Organización. Trabajo solicitado por el Consejo se llevan a cabo por la Secretaría de la OCDE.

<sup>52</sup> *Vid.*, entre otros, RAGONE, S (2015): «La incidencia de la crisis en la distribución interna del poder entre parlamentos y gobiernos nacionales», en *ReDCE* núm. 24. Julio-Diciembre de 2015

<sup>53</sup> Los representantes de los 34 países miembros se reúnen en comisiones especializadas para discutir sus ideas y examinar los progresos en áreas específicas de la política pública, como la economía, el comercio, la ciencia, el empleo, la educación o los mercados financieros. La OCDE tiene alrededor de 250 comités, grupos de trabajo y grupos de expertos. Unos 40.000 altos funcionarios de las administraciones nacionales participan cada año en la OCDE comités reuniones para revisar el trabajo realizado por la Secretaría, aportar y sugerir nuevas. Desde sus capitales, estos oficiales tienen acceso a los documentos de la OCDE a través de Internet y pueden intercambiar información a través de una red específica.

más de elaborar estudios o informes en los que se prescriben las medidas económicas que los países miembros y no miembros participantes, deben aplicar. Mediante la importancia que la OCDE adquiere, y la forma en que trabaja, se definen las doctrinas imperantes que dan soporte a la expansión esencialmente financiera de la globalización, y que va cambiando aceleradamente las funciones tradicionales de los Estados, reduciendo sus actividades y legitimación, puesto que la OCDE tiene una gran influencia en la elaboración de proyectos y líneas de actuación en la economía de países miembros, y tiene transcendencia en la política mundial.

En lo que al mecanismo de toma de decisiones se refiere, de acuerdo con el art. 5 de la Convención OCDE, para alcanzar sus objetivos la Organización puede:

- Adoptar decisiones (que a menos que se indique lo contrario son vinculantes)
- Hacer recomendaciones o
- Concluir acuerdos con Estados miembros, países no miembros y otras Organizaciones Internacionales.

A menos que la Organización lo decida de otra forma para casos especiales, las decisiones y las recomendaciones deben tomarse por Acuerdo Mutuo (o Consenso). La designación de casos especiales requiere unanimidad (art. 6 Convención OCDE)

Las Reglas de Procedimiento aclaran la diferencia entre Unanimidad y Acuerdo Mutuo (o Consenso), así como su uso:

– *Unanimidad*: acuerdo expreso de todos los Estados miembros (no cabe la abstención). Se requiere unanimidad en casos excepcionales como adhesión de un nuevo país. Igualmente se requiere unanimidad para designar los casos que deben considerarse especiales, o para hacer excepciones.

– *Acuerdo Mutuo (o Consenso)*: se refiere a la ausencia de objeción (con lo cual cabe la abstención). Este mecanismo de decisión es el que se aplica a la gran mayoría de los casos.

Para dar más agilidad a la toma de decisiones (en especial a las de menor relevancia), el Consejo llevó a cabo una reforma del mecanismo de toma de decisiones en 2004, introduciendo la figura de la Mayoría Cualificada. El mecanismo de Mayoría Cualificada establece que en caso de no poder conseguirse un Acuerdo Mutuo (o Consenso), la decisión puede tomarse con el consentimiento del 60% de los Estados

miembros, salvo que se opongan tres o más miembros y que representen al menos el 25% de la escala de contribuciones de la Parte 1. El mecanismo de Mayoría Cualificada es pues solo aplicable a casos muy especiales: adopción del Programa de Presupuesto y Trabajo de la OCDE o la creación y/o supresión de Comités.

### 3. LA ESPECIAL TRASCENDENCIA DEL PAPEL DE LA OCDE. LEGITIMIDAD Y DEMOCRACIA EN LA OCDE

Como foro que trabaja para hacer frente a los desafíos económicos, sociales y de gobernanza relacionados con la globalización, así como para aprovechar sus oportunidades, la OCDE constituye el marco para que los gobiernos comparen experiencias de políticas; busquen respuestas a problemas comunes; identifiquen las buenas prácticas, y coordinen políticas públicas nacionales e internacionales.

La OCDE busca ayudar a los gobiernos a promover la prosperidad y a combatir la pobreza a través del crecimiento económico, la estabilidad financiera, el comercio y la inversión, la tecnología, la innovación, el estímulo empresarial y la cooperación para el desarrollo. Procura que se tomen en cuenta las implicaciones ambientales del desarrollo social y económico. Otros objetivos incluyen la creación de empleos para todos y la equidad social, así como lograr una gobernanza transparente y efectiva.

Para lograr todos estos fines, la Organización publica información económica de primer nivel, y aporta información estadística comparable de los diferentes países. Sin información fiable no hay política económica que sirva de nada, por lo que su labor de fuente de saber económico contrastado es de vital importancia.

La OCDE constituye un marco para la reflexión y la discusión, basado en investigación y análisis que ayudan a los gobiernos a definir una estrategia de política pública, la cual puede derivar en un acuerdo formal entre los países miembros o presentarse en foros nacionales o internacionales. El trabajo de la OCDE se realiza mediante un proceso altamente eficaz que comienza con la recopilación de datos y análisis para llegar a una discusión colectiva de las políticas públicas. Esto permite la toma de decisiones y su implementación. La evaluación mutua de los gobiernos, la vigilancia multilateral y la presión colectiva –para confirmar o reformar– son la clave de la eficacia de la OCDE en todas sus áreas. Sus análisis ayudan, y en parte coadyuvan, a los gobiernos a diseñar sus políticas económicas, y propor-

cionan el impulso de políticas públicas. Los trabajos analíticos, decisivos, y la búsqueda de un consenso, contribuyen al éxito de las negociaciones internacionales.

Ante la globalización, el trabajo de la OCDE ha pasado de la revisión de las áreas de política pública en cada uno de los países miembros, al análisis de cómo dichas áreas interactúan entre sí, entre países y fuera del área de la OCDE.

La Organización también está ampliando su relación con la sociedad civil. Al principio se centró en las relaciones empresariales y laborales, y hoy abarca una amplia gama de organizaciones no gubernamentales. Asimismo, cada vez más, la OCDE invita al público a opinar sobre sus trabajos. En una economía globalizada que evoluciona constantemente, la OCDE también está cambiando. La Organización está reformando su gestión, abordando temas complejos como el reparto de su carga presupuestaria, las reglas sobre la toma de decisiones y la manera de responder a las presiones para aumentar el número de sus miembros.

En el desarrollo de esta labor, la OCDE:

- Trabaja con los gobiernos para entender lo que es el motor del desarrollo económico, social y ambiental.
- Mide la productividad y los flujos globales de comercio e inversión.
- Analiza y compara los datos para predecir las tendencias futuras.
- Establece normas internacionales en muchas áreas.
- Tiene en cuenta las cuestiones que afectan directamente a la vida de las personas.
- Compara cómo los sistemas educativos preparan a los jóvenes para la vida moderna y cómo los sistemas de pensiones protegen a los ciudadanos de mayor edad.
- Sobre la base de los hechos y la experiencia real, recomienda políticas con el objetivo de mejorar la vida de todos.
- Trabaja con las empresas, a través del Comité Económico y Asesora de la Industria de la OCDE (BIAC) y con los sindicatos, a través de la Comisión Sindical Consultiva ante la OCDE (TUAC).
- Consulta otras organizaciones de la sociedad civil, incluyendo la organización del Foro anual de la OCDE.

Pero el papel de la OCDE ha trascendido la labor con la que inicialmente fue creada. La OCDE ha definido cuáles son los estándares de comportamiento apropiado para los Estados que buscan identificarse como modernos, liberales, favorables al mercado y eficientes. La OCDE opera como el lugar en el que se construyen y diseminan investigaciones e ideas de políticas transnacionales sobre temas contemporáneos relevantes, y juega un papel instrumental y fundamental en el desarrollo de modos inquisitivos y meditativos de gobierno, bajo una concreta ideología económica, cuya influencia mundial es innegable.

Aunque sea complicado establecer medidas para dimensionar la influencia de la OCDE, ésta se hace evidente a través de los informes que reiteradamente se enfocan en mejorar la competitividad global de la economía, y cuyos efectos en la política, y en las políticas, son constantes. Si bien no es posible llevar a cabo una evaluación precisa de esa influencia, el análisis de la orientación y la intensidad de las recomendaciones que se despliegan en los informes, hace posible tener una idea más localizada de su dimensión, pues las medidas propuestas son muy estrictas y dan cuenta de una preocupación generalizada en la OCDE porque los gobiernos de todos los países equilibren sus finanzas públicas con la mayor celeridad y eficacia, y en un sentido casi unívoco<sup>54</sup>.

A nivel político, el Comité de Revisión Económica y de Desarrollo se convierte en un órgano central que estudia y vigila los países; es el que se reúne más frecuentemente. Se conforma con los representantes de los 34 gobiernos de la OCDE y el de la Comisión Europea, y tiene como objetivo examinar las tendencias económicas y las políticas de los miembros en particular, o de países socios clave, para evaluar el desempeño general de cada economía y hacer recomendaciones. Informa de la situación económica y los desafíos clave que enfrentan sus autoridades, apuntando (con sus recomendaciones) hacia la forma de mejorar el rendimiento político y económico general del país. La elaboración de los Estudios e Informes da cuenta del proceso de «supervisión o vigilancia multilateral» que legitima su «rigurosidad», lo mismo que el diagnóstico y las recomendaciones que de allí resultan<sup>55</sup>.

---

<sup>54</sup> NIETO SOLÍS, J. A. (2011): «España en la OCDE: avances hacia el Estado de Bienestar», *Revista de Economía Mundial* 28, págs. 51 y ss.

<sup>55</sup> MARCUSSEN, M. (2004): «The Organization for Economic Cooperation and Development as Ideational Artist and Arbitrator» en B. Reinalda y B. Verbeek (eds), *Decision-Making within International Organizations*, Routledge, London, págs. 95 y 96.

Más de medio siglo después de su fundación, la OCDE está experimentando transformaciones fundamentales en su organización y funcionamiento que responden a los cambios acaecidos y previstos en la economía mundial. La OCDE intenta, también, tener un papel más influyente en la preparación y celebración de las cumbres del G-20, para lo que está colaborando más intensamente con las principales organizaciones económicas internacionales, nacionales y locales. Todos estos cambios en las funciones y actividades reflejan una visión renovada con la que la organización pretende garantizar su supervivencia como un agente clave de la gobernanza de la economía mundial.

Los esfuerzos se vienen realizando para transformar un «club» en una organización multilateral más global. Estas transformaciones habrían supuesto un cambio significativo y no superficial del gobierno, diseño organizativo y presupuesto de la OCDE.

El multilateralismo tipo club, característico de la OCDE en sus inicios, y durante parte de su desarrollo como organismo intergubernamental, se identifica como una forma de actuación dominado por un pequeño número de países ricos con ideas afines. En estos clubes, las negociaciones las llevan a cabo expertos nacionales técnicamente capacitados y especializados. En estas negociaciones son excluidos los representantes de los países en desarrollo. Debido a que este tipo de gobernanza es exclusiva y no transparente, los que discuten no son plenamente responsables del alcance global de las políticas. Las decisiones que emanan de estos procesos servirían a los intereses de unos pocos, reflejando los intereses y los compromisos entre países industrializados. En caso de no ampliarse el club hacia una configuración más global, esto podría significar que las políticas carezcan de legitimidad y sean percibidas como una imposición. Esta sería la manera de actuar que ha adoptado la OCDE durante muchos años.

Frente a la consideración tipo «club» caracterizada por la exclusión, la baja rivalidad, y profundos déficits democráticos, los modelos globales de cooperación multilateral adoptan formas de funcionamiento incluyente, donde las cuestiones centrales son si la adhesión es representativa, democrática y justa, y donde la participación significa que los miembros pueden contribuir realmente a influir en las políticas y sus resultados, en contraposición a los modelos de cooperación multilateral en club que se definen como aquellos en los que un pequeño número de países (ricos) establecen reglas, a menudo en formas no transparentes, excluyendo a otros países (pobres), así

como a otros agentes, tales como organismos multilaterales y universales, ONGs, sindicatos, y la sociedad civil<sup>56</sup>.

La reforma de la OCDE ha intentado ser más inclusiva, tanto por la ampliación de sus miembros, como por la variedad de sus actuaciones, y para ello ha adoptado dos procedimientos: el establecimiento de «redes de gobierno» en todos los continentes (las redes de gobierno se organizan regionalmente en Europa, el Cáucaso y Asia central, América Latina, Oriente Medio y África del Norte, África de sur, Asia del Sur, y otros países asiáticos no miembros), y mediante la colaboración con otras organizacionales internacionales, nacionales y locales, esto último se justifica por la necesidad de legitimar la producción de la OCDE en todo el mundo. Se trata de un cambio hacia una representación más diversa, en términos económicos y políticos, de una organización que se inclinó tradicionalmente hacia los países occidentales<sup>57</sup>

La modificación de la OCDE tiende hacia los modelos globales de multilateralismo que promueven una mayor inclusión, participación y gobierno democrático<sup>58</sup>.

En el caso de la OCDE esto es muy importante puesto que, además de la elaboración de bases de datos estadísticos, en cuya definición de normas, criterios de recopilación, organización y evaluación han intervenido expertos de la organización, y de la función de la OCDE como sede de foros en los responsables políticos nacionales puedan discutir con sus pares y expertos de la organización sobre temas y agendas específicas, otro servicio básico que ofrece la OCDE es la elaboración de criterios y normas para la aplicación y la evaluación de políticas públicas, que incluyen «Códigos», «Mejores Prácticas», «Guías», «Normas», «Estándares», «Principios» y «Criterios». La OCDE utiliza estos últimos como puntos de referencia con los que los miembros –y, también, los países no miembros– ponen en práctica sus políticas públicas. Además, en muchos casos los responsables políticos nacionales utilizan estos criterios como justificación para im-

---

<sup>56</sup> Vid. KEOHANE, R, y NYE, J. (2001): «The Club Model of Multilateral Cooperation and the World Trade Organization: Problems of Democratic Legitimacy», Harvard University, John F. Kennedy School of Government, Visions of Governance in the C21st Century, Working Paper No. 4.

<sup>57</sup> CLINTON, J, y DÍAZ-FUENTES, D. (2011): «La Nueva política de la OCDE ante el cambio en la economía mundial», en *Revista de Economía Mundial*, n.º 28, págs. 113-142

<sup>58</sup> KAUL, I. y CONCEIÇÃO, P. (eds.) (2006): *The New Public Finance, Responding to Global Challenges*, Oxford University Press UNDP, Oxford, págs. 21 y ss.

plantar políticas internas de difícil aceptación política o social, fundamentándola en la superioridad e inevitabilidad de la «vía OCDE».

La labor de la OCDE ha puesto de manifiesto que junto a la económica, existe una globalización política y jurídica<sup>59</sup>. El desplazamiento de decisiones políticas a entes supraestatales, que adopta medidas que son jurídicamente vinculantes, u orientadoras, no solo para los Estados miembros, sino para otros Estados, o, en algunos casos como la OCDE, que influyen y orientan a nivel mundial, afecta a la gobernanza mundial, y provoca la existencia de un sistema de poder a varios niveles, orientado a la realización de las tareas públicas.

Como ha indicado Walter<sup>60</sup>, allí donde se resuelven inmediatamente cuestiones mediante la negociación en un nivel internacional, el propio organismo negociador se convierte en titular de la decisión política. En el caso de la OCDE, la política económica mundial surge de su seno, junto a las relaciones que esta entidad mantiene con otros colegios supranacionales. Ello provoca no solo un desplazamiento de poder, muchas veces constatado desde los parlamentos hacia los ejecutivos, que son quienes designan a sus Embajadores, sino al mismo tiempo afecta a los poderes estatales. Con referencia a las funciones del Estado y la Constitución, como vimos anteriormente, se produce un traspaso decisorio a los niveles internacionales, y mediante este desarrollo, la participación del legislador nacional se reduce. El problema se agudiza aún más cuando, con el apoyo de un Tratado Internacional, se crean instituciones permanentes con competencia para la elaboración de regulaciones particulares, y se producen desplazamientos en el ámbito de la división de poderes, como postulado clásico del Estado de Derecho. En el plano internacional, la pérdida de soberanía del Estado resulta compensada en el ámbito territorial, puesto que las decisiones estatales trascienden fronteras, y así el Estado ejerce influencia sobre el ordenamiento de otros Estados miembros, pero este desplazamiento se realiza en favor de los ejecutivos, por lo que si los Gobiernos participan más en la creación de Derecho, en el ámbito internacional pero que se convierte en de-

---

<sup>59</sup> Si bien es cierto que la globalización política y jurídica es más lenta que el proceso en el ámbito económico. Vid, al respecto, MARTÍNEZ ALARCÓN, M.<sup>a</sup> L. «La estabilidad presupuestaria en el marco de la globalización» en REVIRIEGO PICÓN, F. (Coord), (2013). *Constitucionalización y Globalización. Transformaciones del Estado constitucional*, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza, págs.166 y ss.

<sup>60</sup> WALTER, C. (2010): «Las consecuencias de la globalización para el debate constitucional europeo» en PETERS, A., AZNAR, M. J. y GUTIERREZ, I. (eds). *La constitucionalización de la comunidad internacional*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2010, págs. 193 y ss.

recho interno en el Estado o Estados receptores, los parlamentos pierden competencias.

Ello es prueba del déficit democrático que se predica de muchas instituciones internacionales, entre ellas de la OCDE, puesto que sin negar la legitimidad en la adopción de estas «normas internacionales», generalmente, las decisiones en el seno de la OCDE son adoptadas por los Embajadores designados por el ejecutivo, o incluso por otros agentes no estatales (ONGs, o particulares expertos), que carecen de toda legitimidad democrática, puesto que su legitimidad teórica, basada en sus conocimientos y su formación, no los convierte en agentes ajenos a influencias, con lo que se produce una importante confusión entre lo público y lo privado en el ámbito internacional, que tiene gran trascendencia en los ámbitos estatales.

No obstante, también debemos afirmar que es la constitucionalidad estatal la que autoriza la integración internacional y define los criterios y los procedimientos, y que incluso, el hecho de abrir estas entidades supraestatales a la sociedad civil puede contribuir a promover los principios constitucional-democráticos de transparencia y responsabilidad pública<sup>61</sup>. También debemos de indicar que, para compensar el déficit democrático y los problemas de legitimidad de entidades supranacionales de influencia como es la OCDE, el aumento de las competencias parlamentarias de control, colaboración y cooperación, puede ser un instrumento muy adecuado.

Desde el momento en que organizaciones internacionales y entes supranacionales vigilan, evalúan y controlan las decisiones económicas, políticas y sociales de los Estados, como en el caso de la OCDE, las esferas internacional y nacional no pueden estar cuidadosamente separadas, sino que deben complementarse, integrando una red en el que la jerarquía no puede ser el criterio que regule dichas relaciones, sino que deben regularse por criterios de competencia y por el principio dispositivo.

A pesar de la importancia y de la influencia de la OCDE en la elaboración de políticas públicas, se considera que lo que le ha permitido ser exitosa a través de los años, y tratar aspectos tan importantes y a la vez tan controvertidos, puesto que inciden en la estatalidad y soberanía, es que la OCDE ha actuado apoyándose en lo que se denomina regulación de tipo «suave» (*soft*) y en su autoridad ideacional, sustentada en el «conocimiento superior» de la Organización y en la

---

<sup>61</sup> PETERS, A. «Constitucionalismo compensatorio» en PETERS, A, AZNAR, M. J. y GUTIÉRREZ, I. (eds). *La constitucionalización de la comunidad internacional*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2010, pág. 231

formación de su personal. Aunque se afirma que la influencia de la OCDE se fundamenta más en la «coherencia de su forma de actuación» que en la «eficacia de sus recomendaciones»<sup>62</sup>.

#### 4. EL PAPEL DE LA OCDE EN EL DESARROLLO DE LA DEMOCRACIA

Aun cuando las manifestaciones en torno al déficit democrático en el seno de la OCDE muestran las dudas sobre la práctica de su funcionamiento en relación con la importancia que esta Organización ha adquirido, y con la influencia económica, pero también política, que ejerce en un mundo globalizado, no podemos obviar, correlativamente, la contribución de la OCDE al desarrollo y modificación de la propia idea y fundamento de la democracia.

Desde hace mucho tiempo, y sobre todo a raíz de la crisis económica mundial que comienza en 2008, las presiones para que los gobiernos y sus administraciones públicas se abran al escrutinio público, sean más accesibles y sensibles a las demandas y necesidades de los ciudadanos, y respondan por la confianza política otorgada para gestionar la cosa pública, ha sido una constante<sup>63</sup>.

Como ha indicado BOBBIO<sup>64</sup>, uno de los mayores compromisos y una de las características más importantes de la democracia es la visibilidad del poder, la publicidad de los actos de gobierno, ya que solo cuando el acto es público, los ciudadanos están en condiciones de juzgarlo y, por lo tanto, de ejercer al respecto una de las prerrogativas fundamentales del ciudadano democrático: el control de los gobernantes.

La globalización, en tanto desplaza la toma de decisiones a entes supranacionales, bien de naturaleza política o económica, afecta al principio de visibilidad del poder, de visibilidad de la toma de decisiones que aplicada y exigida de la democracia, ha constituido un principio revolucionario porque se opone a la tendencia natural del poder a esconderse<sup>65</sup>. Esta falta de visibilidad en el ejercicio del poder en la

---

<sup>62</sup> NIETO SOLÍS, J. A. (2011): «España en la OCDE: avances hacia el Estado de Bienestar», *Revista de Economía Mundial* 28, págs. 45 y 46

<sup>63</sup> VILLORIA, M. (2010): «La democratización de la Administración Pública: Marco Teórico», en RUIZ-HUERTA, J. y VILLORIA, M. (Dirs), *Gobernanza Democrática y Fiscalidad: Una reflexión sobre las instituciones*, Técnos, Madrid.

<sup>64</sup> *Vid.*, entre otras obras, BOBBIO, N. *La democracia e il potere invisibile*, Roma, 1980

<sup>65</sup> *Vid.* CANETTI, E. (1977): *Masa y poder*, Madrid, Alianza.

era de la globalización, afecta a la legitimidad democrática y a la propia democracia<sup>66</sup>

El debate sobre del tipo de gobierno e instituciones públicas que son necesarias para asumir los retos que impone el siglo XXI es la continuación de una reflexión permanente por adecuar la arquitectura institucional y política, la reforma del Estado y los procesos de modernización de la gestión pública, que se han intensificado en los últimas dos décadas<sup>67</sup>.

La OCDE, en la defensa de la transparencia como elemento indisoluble a la democracia, ha respaldado la evolución democrática desde una mirada basada en tres dimensiones relevantes que apelan a contar con una Administración Pública transparente, accesible y receptiva<sup>68</sup>; a un enfoque donde se le considera como plataforma para resolver cómo el gobierno puede trabajar con la sociedad y los individuos para «co-crear» valor público<sup>69</sup>.

En su informe del año 2003 «*Un gobierno abierto: fomentar el diálogo con la sociedad civil*», la OCDE ya adelantaba una noción preliminar sobre el concepto de Open Government bajo el rótulo de «Administración Abierta», concebida como plataforma de base para «implantar sólidos marcos jurídicos, institucionales y políticos que rijan el acceso a la información, la consulta y la participación pública en la materia contribuye a mejorar la política pública, a luchar contra la corrupción y a incrementar la confianza de la sociedad en la Administración». En su concepción y propósito original, aludía a la necesidad del gobierno y la administración pública para conectar de manera más fluida con la sociedad civil en el marco de lograr una mayor implicación ciudadana en la elaboración de las políticas públicas y promover el buen gobierno: «informar, consultar y hacer participar a los ciudadanos constituyen los pilares de todo buen gobierno, los medios adecuados de fomentar la apertura, y una buena inversión para mejorar la elaboración de las políticas públicas»<sup>70</sup>. Más tarde, se plan-

---

<sup>66</sup> BOBBIO, N. (1994): «Democracia y sistema internacional» en *Revista Internacional de Filosofía Política*, n.º 4, noviembre de 1994, pág.18.

<sup>67</sup> MONTERO, J. R.; Zmerli, S. y NEWTON, K. (2008). «Confianza social, confianza política y satisfacción con la democracia», *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, n.º 122, abril-junio, págs. 11-54.

<sup>68</sup> OCDE (2006): Resolution of the Council on a New Governance Structure for the Organization, OCDE, París.

<sup>69</sup> OCDE (2010): Perspectives on Global Development: Shifting Wealth, OCDE, París.

<sup>70</sup> OCDE (2003). OECD Guiding Principles for Open and Inclusive Policy Making. Background document for expert meeting on «Building an open and innovative government for better policies and service delivery», París, 8-9 june.

tearía que un gobierno abierto se refiere «a la transparencia de las acciones del gobierno, la accesibilidad de los servicios públicos e información, y la capacidad de respuesta del gobierno a las nuevas ideas, demandas y necesidades»<sup>71</sup>.

En términos de la práctica cotidiana, podemos resumir que el Gobierno Abierto que defiende la OCDE, presenta dos vertientes principales<sup>72</sup>: la apertura de datos públicos, y la apertura de los medios sociales.

En los últimos veinte años, la OCDE ha estado interesada en una visión sobre las técnicas modernas de gestión pública que puedan proporcionar mejores, más relevantes, y, simplemente, más servicios públicos, a pesar del marco presupuestario restrictivo imperante<sup>73</sup>.

Un Gobierno Abierto es aquel que establece una constante deliberación con los ciudadanos, que toma decisiones basadas en sus necesidades y preferencias, que facilita la colaboración de los ciudadanos y funcionarios en el desarrollo de los servicios que presta y que comunica todo lo que decide y hace de forma abierta y transparente<sup>74</sup>.

Surge, de esta manera, una doctrina política que sostiene que los temas de gobierno y administración pública deben ser abiertos a todos los niveles posibles en cuanto a transparencia, para conseguir una mayor participación ciudadana y una mejor regulación<sup>75</sup>.

Entre los principios del buen gobierno comúnmente aceptados y que ha manifestado y defendido la OCDE, cabe reseñar la apertura, la transparencia y la obligación de rendir cuentas; la objetividad y la equidad en el trato dado a los ciudadanos, con especial mención de los mecanismos de consulta y participación; la existencia de unos

---

<sup>71</sup> Open Government: Fostering Dialogue with Civil Society. OCDE. OECD Policy Brief (2005). Public Sector Modernization: Open Government. También Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, OCDE/Instituto Nacional de Administración Pública, INAP (2006). La modernización del Estado: el camino a seguir. INAP-MAP, Madrid, agosto de 2006.

<sup>72</sup> ORSI (2011). Open Jovenmente. 10 ideas para hacer tu ayuntamiento abierto. Observatorio Regional de la Sociedad de la Información de Castilla y León (ORSI), España.

<sup>73</sup> Un importante estudio puede verse en MANNING, N. y SHEPHERD, G. (2009): Reforma de la gestión pública: ¿qué debe aprender América Latina de la OCDE?, *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. No. 44. (Jun. 2009). Caracas. Traducido del inglés por Sonia Sescovich y Antonio Quintin. Título original: «Public Management Reform: What Does Latin America Have to Learn from the OECD?»

<sup>74</sup> Vid. CALDERÓN, C y LORENZO, S (Coords.) (2010): *Open Government: Gobierno Abierto*. Algón Editores, Jaén.

<sup>75</sup> Vid. CONEJERO PAZ, E. (2013): «Gobierno abierto y democracia participativa», en *Revista de investigación*, 2013

servicios eficaces y efectivos; la instauración de legislaciones y normativas claras, transparentes y fácilmente aplicables; la coherencia en la elaboración de las políticas públicas; el respeto del Estado de Derecho; y el seguimiento de estrictas pautas de comportamiento ético. Estos principios constituyen los cimientos de un gobierno abierto, esto es, aquel que es más accesible para los ciudadanos, que está más cerca de ellos, y cuyas actividades resultan, en definitiva, más transparentes<sup>76</sup>.

Informar, consultar y hacer participar a los ciudadanos constituyen los pilares de todo buen gobierno, los medios adecuados de fomentar la apertura, y una buena inversión para mejorar la elaboración de las políticas públicas. Estos tres aspectos permiten a los poderes públicos obtener nuevas fuentes de ideas, información y recursos para la toma de decisiones. Además, y no menos importante, contribuyen a desarrollar la confianza del público en la Administración, lo que, a su vez, incrementa la calidad de la democracia y fortalece el civismo<sup>77</sup>.

La OCDE ha entendido, en defensa y fortalecimiento de la democracia, cómo uno de los aspectos fundamentales para el fortalecimiento de la democracia es la sociedad civil y la participación ciudadana, defendiendo la necesidad de mejorar la democracia a través de una ciudadanía más informada, reflexiva y crítica. Al pasar de la información a la consulta y de allí a la participación activa, la influencia de los ciudadanos en la toma de decisiones se ha incrementado.

Muy importante en la contribución de la OCDE al desarrollo e impulso a la democracia en un mundo globalizado<sup>78</sup>, ha sido entender que las relaciones entre las instituciones públicas y los ciudadanos deben constituir, para los gobiernos, una prioridad. En los últimos

---

<sup>76</sup> Informe de la OCDE: *Citizens as partners: Information, Consultation and Public Participation* (OECD, 2001).

<sup>77</sup> Hace tiempo que el trabajo de la OCDE reconoció la importancia de informar y consultar a las fuerzas sociales en una multiplicidad de políticas sectoriales, tales como el medio ambiente, la educación y la lucha contra la corrupción. Con todo, el valor de dichos elementos para la salud general de los sistemas democráticos no se abordó explícitamente hasta la Reunión Anual de Altos Funcionarios de Centros de Gobierno de Países Miembros de la OCDE, celebrada en Berna (Suiza), en 1998, en torno al tema «Política de Información y Calidad Democrática». A raíz de esta reunión, se pidió al Servicio de Gestión Pública (PUMA)<sup>3</sup> de la OCDE que realizase un análisis comparativo sobre las medidas que los diferentes países miembros estaban tomando para reforzar las relaciones entre los ciudadanos y sus respectivos Gobiernos en materia de elaboración de políticas.

<sup>78</sup> Vid. el Informe final, *Participación Ciudadana: Información, Consulta y Participación en la Elaboración de Políticas Públicas* (OCDE, 2001)

años, los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil tienen cada vez mayor presencia; plantean problemas, formulan reivindicaciones y se esfuerzan por incidir en las decisiones de los operadores. La participación ciudadana puede ofrecer inmensas posibilidades para la toma de decisiones, sobre todo en un mundo cada vez más complejo. En una democracia, las relaciones instituciones públicas-ciudadanos son parte de la interacción entre un gobierno y los ciudadanos. La democracia descansa en el consentimiento de los ciudadanos. Para obtenerlo, la democracia representativa se apoya en un conjunto de reglas y principios formales tradicionales, tales como las elecciones y las campañas políticas que las preceden. Pero la democracia representativa se debe basar, igualmente, en interacciones constantes entre la administración pública y los ciudadanos durante los períodos electorales<sup>79</sup>.

#### **4.1. Dualismo Democracia Vs. Economía en la teoría de la OCDE. Influencia en la política democrática mundial**

La crisis financiera y del sector real de 2008 ha puesto de manifiesto los límites de los modelos de crecimiento basados en el único objetivo de «producir más y a menor costo». Al mismo tiempo, han revelado la necesidad de buscar nuevas fuentes de crecimiento que tengan en cuenta la sostenibilidad política y social<sup>80</sup>. La crisis y el consecuente ajuste fiscal han agudizado la presión sobre la efectividad de las políticas públicas: en situaciones de reducción de presupuesto es preciso tener mecanismos que permitan sostener la «accountability» de las políticas y que permitan evitar las discontinuidades en el apoyo público a la competitividad y a la innovación.

En este contexto, avanzar en el aprendizaje del «hacer políticas» es fundamental. Y para ello, el diálogo y el intercambio de experiencias entre países es determinante. La experiencia internacional muestra que la generación de espacios para el diálogo de políticas ha sido un pilar clave en el avance en el diseño e implementación de agendas nacionales y supranacionales, para la Ciencia, Tecnología e Innovación. Dos ejemplos son la Unión Europea y la OCDE.

---

<sup>79</sup> Vid. *Manual de la OCDE, sobre Información, Consulta y Participación en la Elaboración de Políticas Públicas* (OCDE, 2001) Edición española de 2006 a cargo de la Secretaría de la Función Pública

<sup>80</sup> OCDE (2010): *Perspectives on Global Development: Shifting Wealth*, OCDE, París.

La transformación de la economía mundial hacia una diversificación y ampliación de los poderes económicos lleva a adoptar nuevas estrategias,

La OCDE ha manifestado que la democracia eleva a la política fiscal al centro de la relación entre los ciudadanos y el Estado. La política fiscal, uno de los principales retos en la actualidad, continuará siendo uno de los principales temas en la agenda de desarrollo.

El buen gobierno democrático combina la legitimidad democrática, es decir la confianza de los ciudadanos en la democracia frente a otras formas de gobierno, con la aceptación del funcionamiento del sistema democrático. Igualmente, la legitimidad fiscal es reflejo de la confianza que las personas depositan en la labor del gobierno en la recaudación y el gasto de los ingresos tributarios.

Cuando la política fiscal no logra cerrar la brecha entre ricos y pobres, la credibilidad del sistema se ve afectada. Las políticas fiscales de baja calidad obstaculizan la generación de ingresos tributarios, frustran el gasto público y socavan la legitimidad fiscal y democrática.

Tras importantes procesos de reforma fiscal en los años ochenta y noventa, se está avanzando en la actualidad hacia un nuevo conjunto de medidas en este terreno. Un debate abierto sobre las políticas públicas contribuirá no sólo a ampliar el proceso de aprobación de reformas y de nuevos mecanismos tributarios, sino también su implementación. Se espera la introducción de medidas que contribuyan a fortalecer los mecanismos de asignación y asunción de responsabilidades y que acerquen las políticas oficiales a la población y al escrutinio público. La transparencia debería reforzar la percepción de los ciudadanos de que están obteniendo un beneficio justo por el dinero que pagan y de que sus impuestos están siendo bien gastados.

Los gobiernos pueden mejorar su legitimidad fiscal: 1. fomentando un gasto público mayor, mejor y más justo; 2. impulsando la participación de terceros en el escrutinio y la evaluación de las políticas públicas para fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas; 3) ampliando la base tributaria de forma que los sistemas tributarios sean más justos y equilibrados; y 4. fortaleciendo la capacidad, autoridad y rendición de cuentas de los entes públicos.

En sus esfuerzos por mejorar la legitimidad fiscal y reforzar la gobernabilidad democrática, los Estados deben devolver a la actividad tributaria y fiscal su dimensión política, de manera explícita y transparente. La reforma fiscal debería buscar la ampliación de los beneficios al conjunto de la ciudadanía y acercar a los ciudadanos al

Estado. Un debate político abierto e informado, que sólo puede darse si el sistema es más transparente y existe un mayor acceso público a la información, es un excelente procedimiento para lograr esta meta. La participación de agentes independientes con la capacidad y la independencia financiera para llevar a cabo una evaluación crítica de las políticas y las reformas propuestas podría enriquecer enormemente este debate. En este proceso, la política fiscal contribuirá a fortalecer la gobernabilidad democrática.

Hasta la mitad de la década de 1970, los planteamientos de la Organización para el Comercio y Desarrollo Económico (OCDE) sobre el Estado se enmarcaban en una perspectiva keynesiana de la economía, otorgándole un papel esencial en el progreso económico y social. Posteriormente se trasladó hacia el neoliberalismo, señalado que las soluciones liberales son más eficientes y efectivas.

En la cumbre del G8 en L'Aquila, la OCDE puso sobre la mesa una lista de 12 principios y reglas que podrían servir de base para reactivar la economía mundial sobre una vía nueva y más estable, buscando la «nivelación a lo alto» en materias como medioambiente, asuntos sociales, empleo y transparencia<sup>81</sup>.

Desde la crisis de 2008, y en concreto con el empeoramiento a partir de 2010, las instancias internacionales como el FMI o la OCDE han venido reconociendo sus errores en materia de ajuste fiscal, desigualdad social y devaluación salarial.

Ya en su informe de 2012<sup>82</sup>, la Organización exigió un cambio radical en el modelo económico, para evitar efectos desastrosos en el medio ambiente y la calidad de vida, pues los costes del modelo económico, tanto en términos económicos como humanos serían colosales.

En el Informe OCDE de julio de 2015, el secretario general de la OCDE reclamó una reorientación de las inversiones para que privilegien la creación de empleos con un modelo social con menos injusticias, pero también un «crecimiento verde» ante las amenazas por los desarreglos que desencadena el cambio climático.

El Informe defiende la necesidad de crear una nueva economía para la que hay que «imaginar nuevas lógicas, nuevos incentivos, nuevas regulaciones» que «dignifiquen el modelo» Reconoce que pese a la recuperación, sigue habiendo en el mundo más de 200 millones de

---

<sup>81</sup> OCDE: Informe AL G-8, 2009.

<sup>82</sup> OCDE, 2012.. *Development Co-operation Report 2012 Lessons in Linking sustainability and Development*.

personas desempleadas, 30 millones más que al inicio de la crisis, y, sobre todo, que las desigualdades han alcanzado niveles sin parangón desde que existen estudios internacionales, de forma que el ingreso medio del 20 % de la población más rica representa 20 veces el del 20 % más pobre, cuando hace una generación era una relación de 7-8 veces. «Esa desigualdad se ha convertido en un obstáculo para el crecimiento»

La situación política y económica que se observa en la actualidad, ha llevado a la OCDE a revisar su «vía» económica basada, hasta hace pocos años en la estabilidad financiera, el liberalismo económico y la ausencia de proteccionismo. Dichas revisiones de política económica de la OCDE, que surgen del Comité de Análisis Económico y del Desarrollo (EDRC), pretenden examinar las tendencias económicas y las políticas de los países, para identificar espacios de mejora de las políticas públicas y propiciar el aumento en el bienestar de los habitantes.

Entre las recomendaciones sobresalen:

1. restaurar la sostenibilidad fiscal y mejorar la efectividad de la política monetaria
2. promover el crecimiento inclusivo y fortalecer las acciones dirigidas hacia la reducción de la pobreza
3. impulsar el crecimiento de la productividad mediante mejoras en la innovación, la infraestructura y competencia en la economía.

En definitiva, la OCDE reconoce la existencia de un nuevo ciclo que debe servir de oportunidad para realizar un giro sustantivo en su política económica, para defender la construcción de una nueva política económica, centrada en el crecimiento sostenible y robusto, la creación de empleo con derechos y de calidad, y la recuperación de la protección y la cohesión social, y defiende una economía con trasfondo ético, que sea factor de promoción del desarrollo social y democrático, que reconozca la necesidad de situar la sostenibilidad ambiental en el centro de la política económica, y que esté decididamente orientada al crecimiento y al empleo.

En sus últimos Informes, la OCDE plantea, en definitiva, una reorientación en la actividad estatal, y más concretamente en el impacto que los procesos de crisis tienen en el Estado Social y democrático de Derecho.

El impacto de la última crisis ha sido tal, que se ha visto amenazada la continuidad del Estado Social. El brusco final del período de expansión ha reducido los recursos disponibles para el mantenimien-

to de las anteriores políticas de bienestar, a la vez que en ciertos sectores se ha estimulado la demanda de prestaciones sociales. Se ha llegado a la situación, en algunos casos, en que la política de bienestar social que antes se consideraba fundamental, se considera en la nueva situación de crisis como un obstáculo para la recuperación económica, lo que ha motivado que, en diferentes estados, los gobiernos lleven a cabo una política de recorte de gastos dedicados al bienestar social, y que se haya extendido el descrédito hacia la capacidad y eficacia del Estado como gestor económico.

El Estado Social se encuentra en plena crisis económica enfrentado a una limitación del gasto público y social para reorientar la economía hacia un alto crecimiento, y la consecución de un aumento de renta y empleo, pero al mismo tiempo, el aumento de la desigualdad y la marginación, le presiona para adoptar prioridades redistributivas con el fin de favorecer la integración social y eliminar el riesgo de exclusión social. La falta de éxito en estas tareas, ha generalizado una desconfianza en los gobiernos y una pérdida de legitimidad de los Estados. Aunque no podemos afirmar que la crisis económica sea el único factor desencadenante de esta falta de legitimidad, si existe una clara vinculación, puesto que el análisis real de la situación económica, con grandes problemas, nos lleva a la conclusión de que el Estado no funciona, y ante su falta de capacidad, se agravan las críticas y se exigen cambios estructurales, e incluso constitucionales.

