



Universidad de San Andrés

Departamento de Ciencias Sociales

Maestría en Política y Economía Internacionales

CICLO: 2015/2016

**¿Por qué los gobiernos deciden pagar el costo de
acceder a la OCDE?**

**El caso de Argentina (2015-2019) desde el Análisis de
Política Exterior**

Autora: Laura Buchet

DNI: 441417496

Director de Tesis: Bernabé Malacalza

Buenos Aires, 30 de diciembre de 2020



Universidad de
SanAndrés

Universidad de San Andrés

Departamento de Ciencias Sociales

Maestría en Política y Economía Internacionales

¿Por qué los gobiernos deciden pagar el costo de acceder a la OCDE?

El caso de Argentina (2015-2019) desde el Análisis de Política Exterior.

Autora: Laura Buchet

DNI: 441417496

Director de Tesis: Bernabé Malacalza

Buenos Aires, 30 de diciembre de 2020

Resumen

Convertirse en miembro de la OCDE es un proceso que implica la discusión y adaptación de políticas públicas a nivel nacional. El gobierno de turno tiene que iniciar una agenda de reformas estructurales y el proceso de acceso para volverse miembro pleno de la Organización puede tardar años. Este trabajo de investigación sostiene que las explicaciones basadas exclusivamente en intereses e instituciones son insuficientes para explicar esta decisión de política exterior por parte de un gobierno y que, en cambio, las preferencias ideológicas y los sistemas de creencias de los tomadores de decisión son una variable que tienen un peso explicativo mayor para analizar esta decisión. Para examinar esta hipótesis, el estudio se centra en el caso de Argentina durante el gobierno de Mauricio Macri (2015-2019) y utiliza un enfoque de método mixto, que incluye entrevistas de élite y análisis de discursos públicos. El estudio presenta evidencia empírica que indica que las preferencias ideológicas y sistemas de creencias de los gobiernos tienen un peso significativo relativo en la decisión de presentar una candidatura a la OCDE, destacando el papel de las ideas en la formulación de políticas públicas y respaldando la importancia de dicho enfoque para analizar las decisiones de política exterior.

Palabras clave: Política Exterior, OCDE, Sistema de Creencias, Ideología, Argentina, Macri

Agradecimientos

Me gustaría agradecer a mi familia por su apoyo incondicional. La orientación y las palabras de aliento de mis padres y de mi hermana Sophie fueron de gran ayuda durante la redacción de esta tesis.

En segundo lugar, quiero agradecer a mis compañeros de la Maestría de Política y Economía Internacionales (MPEI) de la Universidad San Andrés con quienes siempre es un placer compartir y debatir. Quiero agradecer especialmente a los amigos incondicionales que me dio MPEI -Rosendo, Maximiliano, Santiago G, Santiago M, Wilfredo y Omar (La Mafia)- sin quienes esta experiencia no hubiera sido la misma.

En cuarto lugar, quiero agradecer a los entrevistados que amablemente aceptaron compartir sus experiencias y percepción de los acontecimientos conmigo.

En quinto lugar, quiero agradecer a los profesores de MPEI por compartir sus conocimientos a lo largo de estos dos años; y especialmente a Federico Merke, Julieta Zelicovich y Patricio Yamin por ayudarme a sentar las bases de este trabajo de investigación.

Y finalmente, quiero agradecer a mi director de tesis Bernabé Malacalza por sus comentarios constructivos, su especial disponibilidad (hasta en la semana entre navidad y año nuevo) y sobre todo por guiar este proyecto hasta buen puerto.

Tabla de Contenidos

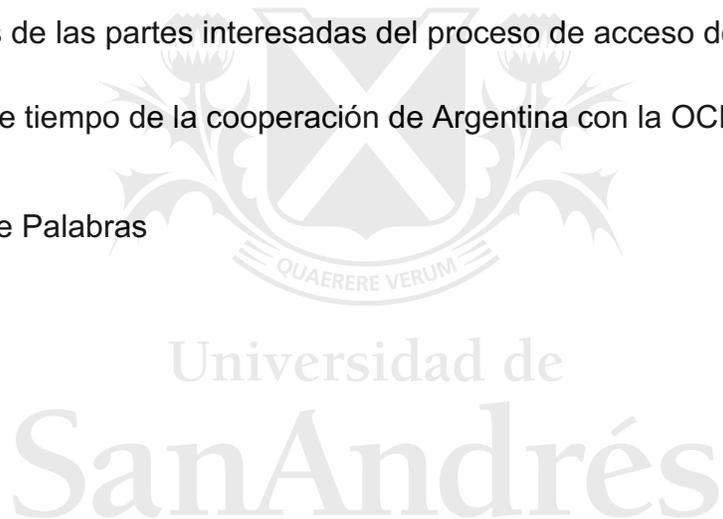
Capítulo 1: Introducción	6
Capítulo 2: El Análisis de Política Exterior como punto de partida	10
2.1 Estado del arte	10
2.2 La definición del marco teórico	14
2.2.1 Intereses	15
2.2.2 Instituciones	17
2.2.3 Ideas	18
Capítulo 3: Metodología	21
Capítulo 4: Antecedentes del caso	25
4.1 Cambiemos y la “Inserción Inteligente en el Mundo”	25
4.2 Una breve descripción de la OCDE	29
4.3 El proceso de acceso a la OCDE	32
4.4 Argentina y la OCDE	36
Capítulo 5: Análisis tridimensional	41
5.1 Intereses	41
5.2 Instituciones	47
5.3 Ideas	51
5.3.1 Sistema de creencias	51
5.3.2 Enfoque interpretativo	55
Capítulo 6: Conclusión	64
Bibliografía	69

Lista de cuadros

Cuadro 1 - Código de las entrevistas	23
Cuadro 2 - Instrumentos legales de la OCDE	33
Cuadro 3 - Candidaturas actuales a la OCDE	55
Cuadro 4 - Procesos de Acceso a la OCDE de América Latina	42
Cuadro 5 - Posición de Argentina respecto al "Marco para la consideración de los posibles miembros"	44

Lista de figuras

Figura 1 - Análisis de las partes interesadas del proceso de acceso de Argentina a la OCDE	22
Figura 2 - Línea de tiempo de la cooperación de Argentina con la OCDE (1982-2015)	37
Figura 3 - Nube de Palabras	62



Capítulo 1: Introducción

Convertirse en miembro de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) es un proceso largo y complejo que implica la discusión y adaptación de políticas a nivel nacional. Este proceso requiere el compromiso del gobierno, de la sociedad civil y del sector privado del país candidato. Un compromiso que han querido tomar varios países de América Latina -Argentina, Brasil y Perú- y de la Unión Europea -Bulgaria, Rumania y Croacia-, que han presentado su candidatura a la OCDE pese a la existencia de una tendencia de alejamiento de los ámbitos multilaterales por parte de grandes potencias¹.

El siguiente trabajo de investigación se centra en el caso argentino. El proyecto de adhesión de Argentina a la OCDE se convirtió en un objetivo prioritario de la administración del presidente Mauricio Macri (2015-2019), bajo el lema “Inserción Inteligente en el Mundo”, como un medio para reconstruir la confianza internacional y promover el desarrollo. Vale la pena investigar esta iniciativa, sobre todo considerando que el proceso de acceso a la organización es económicamente costoso, largo, exigente y que las políticas públicas que recomienda la OCDE no siempre se adaptan a la realidad de los países candidatos.

Realizar reformas complejas con el objetivo de adecuarse a los estándares de la OCDE no es un proceso sencillo. Antes de ingresar al organismo, los miembros aspirantes deben someterse a un proceso de revisión exhaustivo y ser aprobados por los comités de expertos de la OCDE en una amplia gama de políticas públicas. Las reformas necesarias para cumplir con los estándares de la OCDE afectan varias áreas como el sistema judicial, la gestión de empresas estatales, la energía, el sector financiero, las empresas privadas, las políticas sobre productos químicos industriales, la gestión de

¹ Con la victoria de Donald Trump en las elecciones de 2017 se abrió un nuevo capítulo en la política exterior estadounidense caracterizada por el retiro de los mecanismos multilaterales y la preferencia de diálogos bilaterales con otros países. Además, el 31 de enero de 2020, el Reino Unido abandonó la Unión Europea e inauguró la era del Brexit.

residuos, la modernización del Estado, los derechos de propiedad, la lucha contra el soborno, la corrupción, la liberalización de las corrientes de capital y el comercio. Que un país apruebe estos exámenes implica modificar leyes y regulaciones. Este tipo de procesos legislativos puede llevar mucho tiempo, razón por la cual el camino a convertirse en miembro pleno de la OCDE puede tardar hasta 10 años. El proceso de adhesión a la organización conlleva altos costos políticos en el corto plazo debido a las reformas necesarias para cumplir con los estándares de la OCDE, mientras que los potenciales beneficios sólo serían observables en un largo plazo, según lo que suele indicarse en el discurso de las élites que promueven esa iniciativa. En América Latina, con excepción del caso de México², los procesos de acceso a la OCDE siempre han durado más que un mandato presidencial. Este fenómeno tiene como consecuencia que el gobierno de turno no podrá aprovechar políticamente los beneficios de la adhesión; e incluso puede correr el riesgo de ser eventualmente castigado en las urnas por su base electoral o al menos sufrir una caída de popularidad. En efecto, el costo de las reformas es percibido de inmediato por los diferentes grupos de interés de un país, mientras que sus beneficios, no. En general, los gobiernos reformistas tienden a ser castigados por los votantes. Por lo tanto, el proceso de acceso a la OCDE es una inversión en la cual el partido o la coalición gobernante no podrá obtener ganancias, sino más bien pondrá en riesgo su continuidad o supervivencia. Esta situación lleva a preguntarse: ¿por qué los gobiernos inician conversaciones de adhesión a la OCDE cuando es probable que se sufran los costos durante su mandato, mientras que supuestamente futuras administraciones se beneficiarán con las consecuencias del acceso al organismo?

El Análisis de Política Exterior (APE) -Foreign Policy Analysis o FPA, por sus siglas en inglés- o el estudio del proceso de toma de decisiones para la formulación de la política exterior consiste, en última instancia, en abordar la manera mediante la cual se construye la agenda pública de política internacional de un país determinado. En consecuencia, en esta investigación se analizará la génesis de esta decisión de política exterior de acercamiento a la OCDE de la Argentina durante el período 2015-2019, centrándose en

² La firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA, por sus siglas en inglés) agilizó el acceso de México a la OCDE.

los factores internos o domésticos de ese proceso. Para ello, se tomará en consideración la literatura de relaciones internacionales que respalda la importancia de los factores internos como condicionamiento del ciclo de la política exterior. Si bien, en la mayoría de los países, la política exterior es el resultado de un equilibrio entre condicionantes internos y externos, un rasgo llamativo de la política exterior argentina es el excesivo peso de condicionantes internos temporales que suelen conducir a inconsistencias recurrentes y cambios pendulares entre las distintas administraciones gubernamentales (Busso, Actis y Novello, 2016). En este sentido, desde el APE, se utilizará un enfoque de ciencia política y se analizará la política exterior como política pública para poder abrir la “caja negra” de su proceso interno.

Las dimensiones más comunes a las que recurre la literatura de ciencia política para explicar las elecciones de políticas públicas son las siguientes: intereses, instituciones e ideas (Hall, 1997; Palier y Surel, 2005). En particular, este trabajo de investigación abordará el papel de las ideas en la política exterior y cómo las mismas se relacionan con explicaciones basadas en intereses e instituciones. Se explorará cómo interactúan entre sí y si cada factor tiene un peso equivalente en la configuración de las preferencias que llevaron a la decisión por parte del gobierno de Mauricio Macri de presentar su candidatura a la OCDE. También se hará referencia a las cuestiones burocráticas y la influencia que tuvieron en la formulación de esta política exterior. La hipótesis de este trabajo de investigación es que las explicaciones basadas exclusivamente en los intereses y las instituciones por sí solos son insuficientes para explicar el fenómeno que estamos estudiando. Por lo tanto, se espera que esta tesis ayude a revalorizar la inclusión de las ideas en el análisis de la política exterior.

De manera sucinta, la hipótesis de este trabajo de investigación es que las preferencias ideológicas y el sistema de creencias del gobierno de Mauricio Macri tienen un peso significativo y especialmente relevante en el proceso de la candidatura de Argentina a la OCDE. De este modo, se demostrará en las páginas que siguen cómo las intenciones de la administración de Cambiemos eran las de apuntalar la configuración de un modelo interno de crecimiento de tipo neoliberal centrado en el mercado conjuntamente con un

esquema de inserción internacional “inteligente”, afín a los países occidentales de la OCDE, que contribuiría a instalar un marco de “previsibilidad” en lo interno para la formulación de políticas públicas de gobiernos futuros.

A continuación, se detalla la organización de esta tesis. El próximo capítulo hace referencia a la base teórica del marco conceptual de este trabajo de investigación. El capítulo 3 presenta la estrategia de investigación y explica sus aspectos metodológicos. En el capítulo 4, se destaca elementos clave del contexto del caso: algunas consideraciones sobre aspectos distintivos de la administración Cambiemos y de su estrategia de inserción internacional, las características generales de la OCDE, las diferentes etapas del proceso de acceso al organismo, y finalmente una descripción cronológica del acercamiento de Argentina a la OCDE. El capítulo 5 está dedicado al análisis de las tres dimensiones antes mencionadas: intereses, instituciones e ideas, y su peso causal en el marco espaciotemporal definido. Se observa aquí que, dado el alcance de esta tesis, esta investigación no pretende ser un análisis exhaustivo de las causas subyacentes de la decisión de presentar la candidatura a la OCDE, sino que busca revisar algunos de los factores materiales, institucionales e ideológicos involucrados.

Capítulo 2: El Análisis de Política Exterior como punto de partida

El objetivo de este capítulo es realizar una revisión de la literatura académica más relevante en materia de APE y esbozar un marco conceptual para explorar por qué Argentina presentó una candidatura para convertirse en miembro pleno de la OCDE durante el periodo 2015-2019. Se busca explorar por qué un presidente pudo tomar una decisión políticamente arriesgada. Se argumenta que un enfoque racional es insuficiente para explicar esta decisión y que es necesario reconocer el papel de las ideas en la formulación de políticas. Tal como señala Paradiso (2007), “cualquiera sea la esfera de política pública de que se trate, quienes deciden con frecuencia son guiados por un conjunto de ideas que especifican cómo deben ser abordados los problemas a que deben hacer frente” (p.5). En otras palabras, la política exterior parte de un diagnóstico, nunca neutral, de una forma de entender el mundo y de una definición de los problemas a resolver o desafíos a enfrentar. En este sentido, el concepto de ideas constituye la columna vertebral analítica de este trabajo de investigación.

Este trabajo se enmarca en la corriente de estudios de APE que tiene como objetivo comprender los procesos detrás de la toma de decisiones de política exterior. En otras palabras, es el estudio del proceso, los efectos, las causas o los resultados de la toma de decisiones de política exterior, ya sea de manera comparativa o un estudio de caso. El APE se caracteriza por su enfoque específico en los individuos. El argumento subyacente y a menudo implícito teoriza que los seres humanos, actuando como un grupo o dentro de un grupo, componen y provocan el cambio en la política exterior.

2.1 Estado del arte

Según Allison (1961), uno de los académicos más destacados de APE, la ciencia política y las relaciones internacionales están saturadas de teorías de expectativas racionales heredadas del campo de la economía. Estas teorías analizan las acciones de los estados asumiendo que el estado considera todas las opciones y actúa racionalmente para maximizar su utilidad. Allison (1961) cuestiona la teoría del actor racional en su libro “La

Esencia de la Decisión” donde analiza una de las crisis más importantes de la Guerra Fría. En este sentido, elabora tres modelos complementarios gracias a los cuáles se puede analizar la pluralidad de fuerzas que operan en el gobierno de un estado: (1) Modelo del Actor Racional, (2) Modelo de Comportamiento Organizacional y (3) Modelo de Política Gubernamental. El primer modelo es una actualización de la teoría clásica del actor racional, aplicada a las relaciones internacionales; el segundo, en cambio, resalta la limitada racionalidad de los actores y se inspira en la sociología de las organizaciones para subrayar cómo cada organización que conforma el Estado persigue su propia lógica; el tercero, finalmente, destaca los múltiples juegos de poder entre los líderes del gobierno (Allison, 1961). Este último argumenta que las acciones del Estado son el resultado de los juegos políticos y negociaciones de las elites del gobierno. Ya que debido a sus intereses personales y “background”, los distintos líderes que forman parte del gobierno pueden tener distintos métodos para lograr el mismo objetivo (Allison, 1961).

Entre las contribuciones que siguieron al trabajo seminal de Allison (1961), se destaca el trabajo titulado *Garbage Can Model* de Cohen, March y Olsen (1972). En este se describe la realidad caótica de la toma de decisiones organizacionales en una anarquía organizada. El modelo aborda los problemas, las soluciones y los tomadores de decisiones como tres "corrientes" independientes que existen cada una por su cuenta y fluyen desconectadas entre sí. Estas tres corrientes solo se encuentran cuando surge la cuarta corriente de oportunidad. Esta visión anárquica de la toma de decisiones contrasta con la teoría de las decisiones tradicional.

Margaret G. Hermann en su artículo *How Decision Units Shape Foreign Policy: A Theoretical Framework* (2001) proporciona un valioso aporte al APE. Hermann (2001) intenta entender la relevancia del liderazgo en la formulación de política exterior interrogándose sobre qué tipo de actores toman decisiones de política exterior y cuál es el efecto de estas unidades de decisión en la política exterior resultante. Al analizar cómo los gobiernos toman decisiones de política exterior se observa que una serie de entidades diferentes forman parte de este proceso decisorio. Según Hermann (2001) existe una forma de clasificar estas unidades de decisión que puede mejorar la capacidad

para analizar el comportamiento del gobierno en el ámbito de la política exterior. En particular, se encuentran tres tipos de unidades de decisión: el líder poderoso, el grupo único y la coalición de actores autónomos (Hermann, 2001).

Cuando se hace referencial al APE, es importante mencionar la obra seminal de Christopher Hill *The changing Politics of Foreign Policy* (2002) donde el autor realiza una reevaluación de la naturaleza de la política exterior a la luz de condiciones políticas cambiantes a nivel internacional y nacional. Su argumento es que la política exterior es una parte esencial de la vida de cualquier estado a pesar de las fuerzas de la globalización. A su vez, Hill (2002) aprovecha para defender la importancia intelectual y académica del APE.

De igual manera, Valerie Hudson (2005) es considerada una referente de APE. En su artículo *Foreign Policy Analysis: Actor-Specific Theory and the Ground of International Relations*, la autora argumenta el valor que tiene el subcampo de APE para las relaciones internacionales. Según Hudson (2005) el APE se caracteriza por un enfoque específico del actor, y aporta contribuciones significativas -teóricas, sustantivas y metodológicas- a la disciplina.

Los estudios que buscan explicar decisiones políticas pueden clasificarse, en función de si sostienen que la política es definida en base a los intereses, las instituciones o las ideas. Estas explicaciones también corresponden a las tres tradiciones principales del análisis de políticas: la teoría de la elección racional, la corriente institucionalista y el enfoque cognitivo (Hall 1997). Existen diferentes formas de percibir, observar y estudiar la realidad que se traducen en diferentes perspectivas teóricas y metodológicas para explicarlas. El primero considera que las políticas públicas reflejan los intereses de los actores políticos. El segundo enfoque teórico privilegia el poder explicativo de las instituciones (sistemas electorales, estructuras estatales, reglas informales). El tercero insiste en que las políticas públicas expresan ideas (ideologías, valores, creencias, paradigmas).

El debate teórico sobre la dinámica de las políticas públicas reaparece en el campo específico de las relaciones internacionales. Simplificando, podemos observar tres enfoques teóricos. La tradición realista, encabezada por Hans Morgenthau, ha propuesto entender las relaciones internacionales desde una perspectiva de realismo político centrándose en el concepto de intereses nacionales. En este sentido, Morgenthau discrepa rotundamente de que la opinión pública ejerza algún tipo de influencia en la toma de decisiones de política exterior ya que “son más emocionales que racionales” (1978, p.558). En cambio, Kenneth Waltz se centra en las instituciones para explicar la dinámica de las relaciones internacionales. Más recientemente, varios autores, como Judith Goldstein y Robert Keohane, han incorporado el papel de las ideas en el campo de las relaciones internacionales y para explicar las decisiones de política exterior.

Tal como se mencionó previamente, la revisión de la literatura especializada lleva a identificar tres tipos de enfoques analíticos, pero también sus limitaciones. Los académicos del APE han dedicado gran parte de su trabajo a señalar las muchas fallas en las descripciones racionalistas del proceso de toma de decisiones. La teoría de la elección racional no deja de ser un modelo que no toma en cuenta las condiciones reales en las cuáles se toma una decisión. Este enfoque no considera que los actores no siempre siguen su propio interés y sus preferencias no son estables. Asimismo, suele existir una asimetría de la información y una racionalidad limitada, lo que impide a los individuos tomar decisiones de políticas públicas con información completa (Simon, 1957).

Una parte de las críticas dirigidas a las interpretaciones racionalistas se centran en la relación entre las instituciones y la toma de decisiones de política exterior, lideradas por Graham Allison y Morton Halperin (1972). Otro conjunto de críticas en la literatura de APE son las derivadas del enfoque cognitivo que se centran en el líder como tomador de decisiones y permite entender las políticas públicas como esquemas complejos y negociados por múltiples actores. Estos incluyen el trabajo fundamental de Harold y Margaret Sprout, cuya división entre el entorno "objetivo" y el entorno "subjetivo" de la toma de decisiones de política exterior allanó el camino para estudios posteriores (Sprout

& Sprout, 1956). Según Richard Snyder, la información se percibe y evalúa de manera selectiva en términos del marco de referencia del tomador de decisiones. Las elecciones se hacen sobre la base de preferencias que están determinadas en parte por la situación y en parte por la trayectoria biográfica (Snyder, Bruck y Sapin, 1962). Alexander George estudió el vínculo entre los sistemas de creencias de los líderes y su influencia en la política exterior (George, 1969). El trabajo de Robert Jervis, a través de una variedad de estudios de casos históricos, demostró cómo la comprensión subjetiva de la realidad impacta en la toma de decisiones de política exterior (Jervis, 1976). En este sentido, este trabajo de investigación busca contribuir al debate de APE previamente expuesto demostrando el peso relativo mayor de las ideas en la formulación de políticas exterior.

De igual manera, este trabajo de investigación busca realizar contribución sobre Argentina al artículo de Merke, Reynoso y Schenoni *Foreign Policy Change in Latin America: Exploring a Middle-Range Concept* (2018) donde se examina patrones de cambio y continuidad en las políticas exteriores latinoamericanas. A través de una encuesta a expertos sobre preferencias de política exterior en la región entre 1980 y 2014, los autores llegan a la conclusión que las instituciones presidenciales y la ideología son las variables que más importan a la hora de explicar cambios de política exterior y por qué los estados cambian sus políticas exteriores en América Latina (Merke, Reynoso y Schenoni, 2018). En otras palabras, un cambio en la ideología del presidente produce un cambio de casi equivalente magnitud en la política exterior (Merke, Reynoso y Schenoni, 2018).

2.2 La definición del marco teórico

El presente trabajo de investigación se basa en el enfoque de la ciencia política denominado “3-Is” (Hall, 1997; Palier y Surel, 2005), que considera los intereses, las instituciones y las ideas como marco teórico para explicar las políticas públicas y otras acciones del Estado. El enfoque de las “3-Is” se usa a menudo como un conjunto de herramientas para analizar la formulación de políticas. Esta tridimensionalidad permite tener en cuenta la pluralidad de posibles dimensiones en el análisis y la diversidad de

posibles causas en el estudio de la acción pública (Palier y Surel, 2005, p. 8). Usar “3-Is” permite ir más allá del estado actual del arte y complementamos estudios previos de APE que han realizado análisis en profundidad de una o dos de estas explicaciones por separado.

Analizar el objeto de estudio mediante el enfoque de las "3-Is", precisamente porque se basan en teorías existentes, permite movilizar varias hipótesis que hay que considerar a priori como alternativas o complementarias (Palier y Surel, 2005). Se busca explorar la influencia y peso causal de estos tres elementos -intereses, instituciones e ideas- y la relación entre ellos en la decisión de Mauricio Macri de presentar la candidatura de Argentina a la OCDE.

Teniendo esto en cuenta, los actores son considerados como una variable explicativa fundamental en la orientación de las políticas públicas. Muchos autores consideran que las ideas de los actores - creencias, valores, ideologías, visiones del mundo - no tienen un peso significativo para explicar la toma de decisión en materia de políticas públicas, y que éstas, en realidad expresan intereses y están formadas por instituciones. En el presente trabajo, en cambio, se busca revalorizar la inclusión de las ideas en el análisis de las políticas públicas -especialmente en el caso de la política exterior-, entendiendo que los intereses y las instituciones por sí solos son insuficientes para explicar el objeto de estudio.

A partir de la revisión bibliográfica sobre el tema, algunas conceptualizaciones y clasificaciones se pueden extraer que serán de utilidad para este análisis. En los próximos párrafos, se describe la manera en la cual se abordará los conceptos usados como variables explicativas: 'intereses', 'instituciones' e 'ideas'.

2.2.1 Intereses

Primero, para comprender el comportamiento de los actores es fundamental tener en cuenta alguna noción de sus intereses. Los intereses se refieren a las preferencias

materiales de los actores políticos. Así, analizar las políticas públicas en base a los intereses significa identificar los actores involucrados, los cálculos y estrategias desarrollados por los actores en base a los costos y beneficios esperados de la acción, así como las consecuencias (Ostrom 2005; Hall y Taylor 1996).

Gran parte de la bibliografía disponible sobre intereses políticos sostiene que el interés de un funcionario electo es el deseo de conservar el cargo y permanecer en el poder (Stokes 2008; Stokes 2001; Manin, Przeworski y Stokes, 1999). Siguiendo la misma idea, el trabajo de Bueno De Mesquita, Smith, Siverson y Morrow (2005) en su libro *The Logic of Political Survival* se centra en el liderazgo y el comportamiento del Estado. Argumentan que la supervivencia política depende del apoyo de los seguidores. Según los autores, el objetivo final de cualquier líder político es ocupar un cargo para lograr su objetivo (Bueno De Mesquita et al., 2005). La evidencia se basa en un modelo formal llamado *Selectorate Theory*, según el cual los líderes responden a un grupo que los mantiene en el poder. De manera similar, Andrés Malamud explica que, “como con cualquier política pública, la política exterior tiene sus raíces en el ámbito más amplio de la política interna. Por ende, su principal objetivo es que los dirigentes se mantengan en el poder” (Malamud, 2011, p.102).

Además, es fundamental evaluar el costo político de políticas específicas, teniendo en cuenta que la adhesión a la OCDE implica adaptar la legislación actual a los estándares del organismo. En consecuencia, el gobierno en el poder tiene que emprender un proceso de reformas estructurales. Siguiendo esta idea, Przeworski (1991) se refiere a las consecuencias políticamente impopulares de las reformas económicas. Sostiene que, en una democracia, donde el descontento puede expresarse en las próximas elecciones, las reformas estructurales son “socialmente costosas y políticamente arriesgadas” (Przeworski 1991, p.136). Esto se debe a que, según Przeworski, “el deterioro económico temporal es inevitable” (p.136). En su análisis de las reformas, Przeworski traza sutiles distinciones entre dos categorías de efectos: (1) los efectos permanentes de las reformas y (2) los efectos transitorios (1991). Los efectos permanentes son las consecuencias del sistema ya transformado y suelen ser positivos (Przeworski, 1991). En cambio, los

efectos transitorios se refieren a las consecuencias a corto plazo "inherentes al proceso de transformación" (Przeworski, 1991, p.146) que pueden provocar un deterioro económico temporal. Siguiendo la misma idea, Drazen (2000, citado en Buti, 2010) sostiene que "los beneficios de las reformas generalmente surgen a mediano y largo plazo, pero los costos pueden aparecer a corto plazo". Este argumento es crucial a la hora de analizar políticas específicas con costo a corto plazo considerando que en los regímenes presidenciales "los presidentes tienen la responsabilidad individual más que colectiva del gobierno" (Amorim Neto y Malamud, 2020, p. 2).

2.2.2 Instituciones

En segundo lugar, es esencial examinar las instituciones, ya que median tanto ideas como intereses. Las instituciones son el conjunto de reglas y regulaciones formales e informales que estructuran la coordinación política interna. Las instituciones estructuran la formulación de políticas de manera que favorezcan algunos resultados sobre otros y determinan quién tiene autoridad para elegir e implementar una política específica (North, 1990; Ostrom, 2005). Según Lancaster, "las instituciones políticas dan forma a las reglas del juego político: deciden quién establece la agenda, [...] quién decide las políticas y quién puede vetar las decisiones" (2007, p. 19).

Asimismo, las instituciones restringen e influyen el desempeño futuro en el proceso conocido como "dependencia de la trayectoria" (Pierson, 1994; Mahoney, 2001). Siguiendo esta idea, las instituciones no solo reflejan las preferencias y el poder de las unidades que las constituyen; las instituciones dan forma a esas preferencias y ese poder (Keohane 1988, p. 382).

En este sentido, tomar en cuenta las instituciones es un paso fundamental a la hora de analizar la decisión de presentar una candidatura a la OCDE ya que dichas instituciones estructuran los procesos políticos internos. El análisis de las instituciones permite entender quienes son los actores claves involucrados en esta decisión de política

exterior. Asimismo, contribuye a esclarecer las cuestiones burocráticas y la influencia que tuvieron en la candidatura de Argentina a este organismo.

2.2.3 Ideas

En tercer lugar, como se mencionó anteriormente, el interés principal de esta disertación es el papel de las ideas en la política exterior. El concepto de "ideas" en ciencia política es amplio. Primero, se conceptualizará este término a través de la definición de ideas de Goldstein y Keohane (1993) como "creencias sostenidas por individuos" (p.3). Según los autores, las ideas "ayudan a explicar los resultados de las políticas, en particular los relacionados con la política exterior" (p. 3). Por lo tanto, se utilizará el concepto de ideas como una lente para explorar las razones detrás de la adhesión de Argentina a la OCDE y se intentará demostrar que las perspectivas de los intereses y las instituciones son inadecuadas para explicar este fenómeno.

Goldstein y Keohane (1993) sostienen que las ideas se pueden dividir en tres tipos: visiones del mundo, creencias basadas en principios y creencias causales. La visión del mundo se define como una orientación cognitiva fundamental incrustada en la cultura y las identidades (Goldstein y Keohane, 1993). En cambio, las creencias basadas en principios hacen referencia a ideas normativas que separan el bien y el mal (Goldstein y Keohane, 1993). Por último, las creencias causales son relaciones de causa-efecto que brindan una guía sobre cómo lograr objetivos particulares (Goldstein y Keohane, 1993). Las visiones del mundo o las creencias basadas en principios están establecidas a nivel macro. Además, describen tres vías distintas por las cuales las ideas pueden afectar la política: proporcionando una hoja de ruta basada en principios o relaciones causales, afectando estrategias donde no existe un equilibrio único y convirtiéndose en instituciones integradas (Goldstein y Keohane, 1993). Goldstein y Keohane (1993) señalan que "las incertidumbres que enfrentan los actores políticos pueden llevar a confiar en las creencias como guías para la acción, incluso si esas ideas no generan beneficios para la sociedad en general" (p. 17).

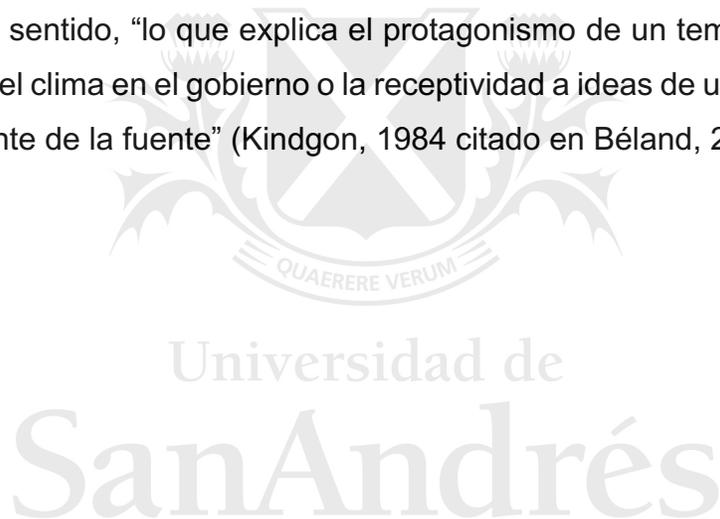
A la hora de analizar el rol de las ideas en política exterior, es importante tomar en cuenta el trabajo de Kathryn Sikkink. Según Sikkink (1991), los resultados de la política económica no están solamente afectados por las limitaciones y oportunidades internacionales, también están determinados por los procesos políticos internos que involucran las ideas, la capacidad institucional del estado para implementarlas y la capacidad del liderazgo político para movilizar recursos políticos e ideológicos.

Los sistemas de creencias han sido estudiados en la política exterior argentina por Russell (1996) quien analiza los sistemas de creencias entre los años 1976 y 1989. Según Russell (1996), estudiar el sistema de creencias de un presidente y su círculo más cercano es de lo más relevante a la hora de analizar su política exterior. Russell sostiene que “los líderes tienden a actuar conforme a sus creencias y, en consecuencia, estas últimas influyen en su comportamiento (1996, p.46). El autor reconoce que no es el único factor explicativo de las decisiones tomadas en el contexto internacional por parte de un país; pero resulta útil a modo orientativo para entenderlas. Además, considerando el sistema político argentino, de carácter presidencial con un grado importante de discrecionalidad personal (y una tendencia hacia el hiperpresidencialismo), las creencias del ejecutivo juegan un rol aún más relevante. En este contexto, la política exterior se vuelve particularmente permeable a las creencias del mandatario.

En este sentido, Corigliano (2018) hace referencia a tres tipos de creencias: filosóficas, instrumentales y contextuales. Se entiende por creencias filosóficas “las creencias referidas a los supuestos básicos de la naturaleza del individuo, de la política y de las reglas de juego del sistema internacional” (Corigliano, 2018). En cambio, las instrumentales hacen referencia a las creencias “vinculadas a las alianzas y opciones de acción política elegidas para alcanzar determinados objetivos” (Corigliano, 2018). Las creencias contextuales se refieren a “lo que se tiene por cierto, verosímil o probable en una situación específica” (Corigliano, 2018) y se ven directamente influenciadas por las creencias filosóficas e instrumentales.

Asimismo, Béland (2016) examina hasta qué punto se han tenido en cuenta las ideas en el modelo de formación de agenda de Kingdon. Este modelo explica cómo tres corrientes

independientes —problema, política pública y política— se unen, aprovechando una “ventana de política” (Kindgon, 1984). Se refiere a la aparición de una situación inesperada o de gran envergadura que genera una oportunidad para que los impulsores de una determinada propuesta presionen para que sea la alternativa que se convierta en la política pública a seguir. La apertura de la ventana de oportunidad crea un entorno propicio para presentar temas y promover propuestas, pero esto no determina, en sí mismo, lo que se hará. Esta ventana de oportunidad se abre debido a los movimientos en los procesos políticos. Estos movimientos pueden producirse por cambios en el gabinete o altos cargos políticos; cambios en el clima político; el resultado de elecciones que indican una nueva relación de fuerzas entre el gobierno y la oposición; elecciones legislativas que cambian la composición del Congreso; y, obviamente, un cambio de gobierno. En este sentido, “lo que explica el protagonismo de un tema en la agenda no es su fuente, sino el clima en el gobierno o la receptividad a ideas de un tipo determinado, independientemente de la fuente” (Kindgon, 1984 citado en Béland, 2016, p. 231).



Capítulo 3: Metodología

Esta investigación busca explorar las razones detrás de la candidatura de Argentina a la OCDE. Al analizar la política exterior de un país determinado, es importante revisar diferentes hipótesis, ya que las explicaciones monocausales pierden de vista la complejidad de este fenómeno. Según Goertz y Mahoney (2012), el enfoque cualitativo implica que el resultado de la variable dependiente es producto de múltiples causas. Por lo tanto, parece oportuno abordar el presente trabajo utilizando una metodología cualitativa.

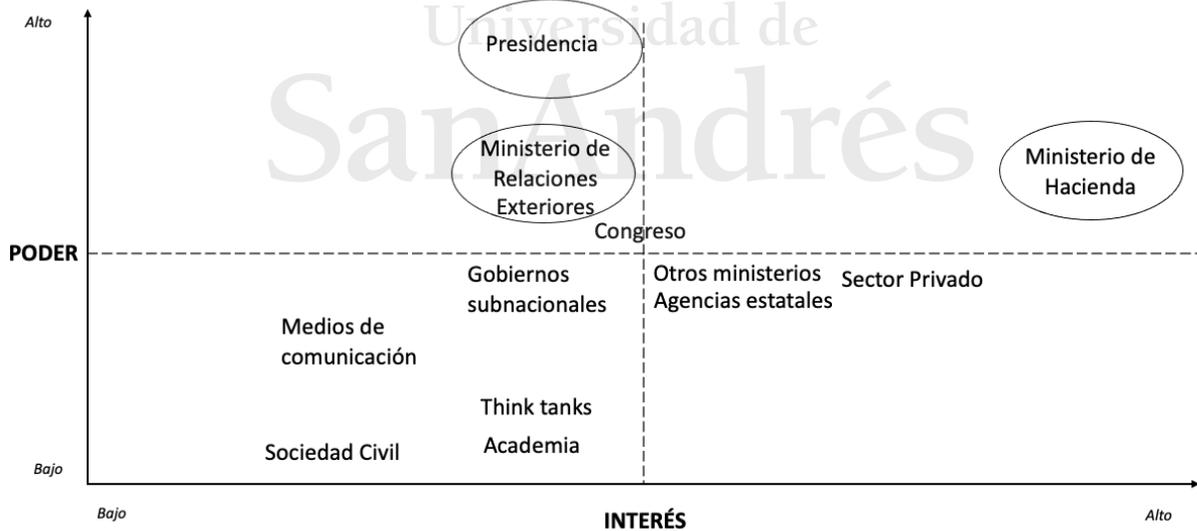
Para analizar esta decisión de política exterior, el método de investigación llamado estudio de casos parece el más adecuado, ya que permite entender un tema complejo que está influenciado por diferentes variables. Tal como resumen Bennett y George (2004), el estudio de casos es una metodología cualitativa descriptiva y está diseñado para aquellos investigadores que quieran profundizar el estudio de una situación en particular. Además, dicho método permite al investigador obtener información profunda y relevante sobre su tema de estudio, a pesar de que no permite generalizaciones (Bennett y George, 2004). Sin embargo, Copedge (2002) sostiene que los estudios de casos logran resultados cualitativamente relevantes en términos teóricos para el tiempo y espacio elegidos.

Considerando lo expuesto previamente, esta investigación es un estudio de un solo caso que se enfoca únicamente en la candidatura de Argentina a la OCDE a pesar de la existencia de otras candidaturas en la región - Brasil y Perú - y en el mundo - Bulgaria, Croacia y Rumania-. Los casos regionales son sumamente relevantes ya que, si Argentina, Brasil y Perú se convirtieran en miembros plenos de la OCDE, América Latina se ubicaría como segunda región con más peso dentro de la Organización después de la Unión Europea. En este sentido, estudiar el caso argentino permite arrojar luz sobre el proceso de expansión en curso de la OCDE. Asimismo, Argentina también resulta interesante porque, desde un punto de vista teórico, permite analizar una decisión que

no se puede explicar con modelos racionales, lo que nos permite explorar el papel de las ideas.

En línea con lo anterior y en cuanto a las fuentes de información, se usó un enfoque de método mixto que permitió triangular los datos. Se recopiló información primaria a través de entrevistas con informantes clave que han participado en el proceso de decisión relacionado con la candidatura de Argentina a la OCDE. En este sentido, las entrevistas abren una perspectiva sobre opiniones, experiencias e impresiones personales que pueden ser valiosas para mi análisis (Valentine, 2005). Para esto, se identificó personas e instituciones clave en el proyecto de adhesión a la OCDE a través de un análisis de las partes interesadas (figura 1) y se eligió aquellas en las que se enfocaría esta investigación de acuerdo con sus niveles de participación e influencia en el proyecto.

Figura 1 - Análisis de las partes interesadas del proceso de acceso de Argentina a la OCDE



Fuente: elaboración propia (2020).

La validez de este análisis de las partes interesadas y el criterio para ubicar la escala de poder e intereses en el gráfico se ha comprobado a través de las entrevistas y el análisis

institucional (ver p.47). A su vez, en Argentina, la toma de decisiones está dominada por el poder ejecutivo (Tokatlian y Merke, 2014). Debido a los débiles vínculos entre el Estado y la sociedad y las instituciones frágiles, el proceso de formulación de políticas es altamente personalizado. Por eso se identificó actores clave del proceso de acceso de Argentina a la OCDE dentro del poder ejecutivo.

Para poder disfrutar de una discusión franca y sincera con altos funcionarios, las entrevistas se han anonimizado (ver cuadro 1).

Cuadro 1 - Código de las entrevistas

Entrevista	Institución	Código
Entrevistado 1	Presidencia de la Nación	PRESI
Entrevistado 2	Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la Nación	MINEXT
Entrevistado 3	Ministerio de Hacienda de la Nación	MINHAC

Entrevistar a élites permite tener una idea de la mentalidad del actor (Harvey, 2010; Lancaster, 2017). Soy consciente de que la información puede estar sesgada debido al cargo que tenían en el gobierno. Eso implica la dificultad a ser crítico del proceso de acceso a la OCDE. Para evitarlo se prometió anonimato y se explicó la investigación en detalle a los entrevistados. Además, la relación profesional que he mantenido en mi anterior rol de asesora en el equipo a cargo del acceso a la OCDE en el Ministerio de Hacienda y anteriormente en el equipo a cargo de los asuntos internacionales de este mismo ministerio con los actores ayudó a garantizar un nivel de confianza entre entrevistador y entrevistado.

Al mismo tiempo, es importante discutir mi posicionalidad (Kingston, 2018) como ex asesora en la Representación ante la OCDE del Ministerio de Hacienda. Se enfrentó a este obstáculo realizando un análisis crítico de documentos y literatura sobre la temática. Sin mencionar que, según Valentine (2005): “compartir el mismo trasfondo o una identidad similar con su informante puede tener un efecto positivo, facilitando el

desarrollo de una relación entre entrevistador y entrevistado y así producir una conversación rica y detallada” (p. 113).

Para las entrevistas, se adoptó un enfoque semi estructurado y exploratorio para asegurar que se cubran todos los temas relevantes (Harvey, 2010). Una vez iniciada la entrevista y establecido el plan, los entrevistados pudieron desarrollar en profundidad su apreciación, recuerdos y percepciones para transmitir la mayor cantidad de información posible. Por lo tanto, se ha podido comprender mejor cómo los diferentes actores clave participaron en el proyecto de adhesión a la OCDE.

Como sugiere David Richards (1996), las entrevistas de élites no pueden ser la única herramienta de investigación. Por esta razón, también se analizaron discursos públicos y documentos oficiales del gobierno con un enfoque interpretativo. La interpretación se basa tanto en los detalles del material en sí como en el conocimiento contextual (Grant, 2005). Daddow argumentó que “las élites nacionales dejan rastros de lo que hacen sobre los que construir inferencias” (2015). Así, esto permitió recomponer posibles estilos de política exterior analizando el corpus ideológico extraído de los discursos. El análisis de las narrativas ayudó a comprender mejor las creencias de los actores de la política exterior y cómo impactan en la acción gubernamental. Por otra parte, los datos publicados sobre los antecedentes y los tipos de personalidad de estos actores contribuyeron a interpretar las creencias que sustentan el proceso de adhesión a la OCDE. Este proceso interpretativo dio la posibilidad de triangular la información recolectada gracias a las entrevistas y así potenciar la validez interna de este estudio cualitativo (Patton, 1990).

Capítulo 4: Antecedentes del caso

4.1 Cambiemos y la "Inserción Inteligente en el Mundo"

En marzo de 2015, el PRO³ - partido político de centro derecha - se unió a la Unión Cívica Radical y la Coalición Cívica y formó "Cambiemos" con el objetivo de presentarse en las elecciones generales (presidenciales, legislativas, provinciales, etc.) de ese mismo año. Para las elecciones presidenciales, el principal oponente del candidato de Cambiemos, Mauricio Macri⁴, fue Daniel Scioli⁵ en nombre de la coalición liderada por el peronismo llamada Frente para la Victoria (FPV), quien contaba con el respaldo oficial (aunque poco entusiasta) de la presidenta saliente Cristina Fernández de Kirchner (CFK) y era visto como el favorito. La primera vuelta se llevó a cabo el 25 de octubre, dejando a Daniel Scioli en primer lugar con el 37,08% de los votos y a Macri en segundo lugar con el 34,15%⁶. El 22 de noviembre de 2015, en la primera segunda vuelta en la historia de Argentina⁷, el candidato de la coalición Cambiemos triunfó sobre el FPV (quien obtuvo el 48,66%), con el 51,34% de los votos⁸. Esta elección y la posterior investidura presidencial del 10 de diciembre marcaron el final de la era kirchnerista⁹ de doce años y medio en Argentina (Alles, Jones y Tchintian, 2015).

³ El Pro (Propuesta Republicana) es un partido político de centro derecha en Argentina fundado por Mauricio Macri. Por lo general, se lo conoce por su abreviatura, PRO. Se formó como una alianza electoral en 2005, pero se transformó en un partido nacional en 2010. Es el componente principal de la coalición Cambiemos. PRO gobierna la Ciudad de Buenos Aires desde 2007.

⁴ Mauricio Macri fue alcalde de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires por dos períodos consecutivos (2007-2011; 2011-2015). En las elecciones primarias, abiertas, simultáneas y obligatorias (PASO) de Cambiemos, Mauricio Macri y Gabriela Michetti compitieron contra Ernesto Sanz y Elisa Carrió. Macri ganó la candidatura.

⁵ Daniel Scioli era gobernador de la provincia de Buenos Aires y el sucesor elegido por Cristina Fernández de Kirchner (CFK). CFK tenía prohibido constitucionalmente postularse para un tercer mandato.

⁶ Los datos electorales están disponibles en línea: <https://datos.gob.ar/dataset/otros-resultados-electorales-2015>.

⁷ La ley electoral argentina requiere que un candidato a presidente gane el 45% del voto total o un mínimo del 40% del voto con un margen de victoria de al menos el 10% para evitar una segunda vuelta.

⁸ Los datos electorales están disponibles en línea: <https://datos.gob.ar/dataset/otros-resultados-electorales-2015>.

⁹ Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015), quien a su vez había sucedido a su esposo, Néstor Kirchner (2003-2007).

La política exterior tuvo cierta relevancia durante la campaña electoral de Cambiemos. Mauricio Macri sostuvo la necesidad de reorientar la política exterior del país (Míguez, 2015) y prometió impulsar el crecimiento económico mejorando la reputación del país ante los inversores y reparar las relaciones diplomáticas de Argentina con otros países e instituciones multilaterales. Según Macri, Argentina había perdido gravitación y credibilidad regional y global, por lo era importante y prioritario una “Inserción Inteligente en el Mundo” (Zelicovich, 2018).

Tal como señalan Tokatlian y Russell “Macri inició su gobierno en una situación crítica marcada por dos aspectos que aparecen como constantes tras cada cambio de ciclo político en Argentina: la ‘pesada herencia’ y la consiguiente idea del ‘fracaso’ del predecesor” (2017, p.217). Luego de 12 años de gobiernos kirchneristas en los que la política exterior se había centrado en la integración latinoamericana¹⁰ (Corrigliano, 2018; Tokatlian y Russell, 2017) y subordinada a objetivos macroeconómicos de corto plazo (Zelicovich, 2018), Macri realizó cambios sustanciales en la política exterior y la política económica de Argentina. Pero al no tener mayoría en el Congreso y habida cuenta de que los gremios son mayoritariamente peronistas, su gobierno decidió adoptar un enfoque gradual para reformar la economía.

Respecto a la política exterior, como se expresa en los documentos de las Memorias del Estado de la Nación para los años 2016, 2017, 2018 y 2019, la “Inserción Inteligente en el Mundo” fue una pauta transversal a los diferentes ministerios y áreas de conexión entre Argentina y el resto del mundo (Zelicovich, 2018). Con la llegada de Macri a la presidencia se retomó el relacionamiento con Estados Unidos y los países europeos y se puede observar un “abandono de las posiciones críticas de los esquemas multilaterales” (Frenkel, 2016, p.2). Asimismo, es interesante notar que Mauricio Macri y la entonces Canciller Susana Malcorra sostuvieron en varias oportunidades que su política exterior tenía un carácter pragmático y carecía de ideología para así diferenciarse de la gestión anterior. Sin embargo, según Corrigliano no existen políticas exteriores

¹⁰ Los gobiernos kirchnerista consideraban a Argentina como “una parte constitutiva de la ‘Patria Grande’ y del Sur Global” (Tokatlian y Russell, 2017).

puramente pragmáticas, sino que existe una “tensión entre pragmatismo e ideología” (2018, p.71). En este sentido, la política exterior de Mauricio Macri representa una reorientación de corte neoliberal.

A la hora de analizar nuestro objeto de estudio es relevante mencionar distintos hitos de la política exterior que marcaron la llegada de Mauricio Macri a la presidencia y este nuevo realineamiento internacional. Durante el mes de enero de 2016, después de 13 años de ausencia de un mandatario argentino, Macri viajó a Zúrich y participó del Foro de Davos. En el mes de febrero de este mismo año, el gabinete de Mauricio Macri presentó un preacuerdo que le permitió resolver el litigio con los *holdouts* o denominados “fondos buitres” -por un valor de 9.300 millones de dólares- y así salir del *default*¹¹. De este modo, el gobierno de Macri abandonó “el proyecto impulsado durante el kirchnerismo en Naciones Unidas orientado a generar un marco regulatorio internacional de las reestructuraciones de deudas soberanas” (Frenkel y Azzi 2017). En febrero de 2016, Argentina recibió la visita oficial del primer ministro italiano Matteo Renzi (2014-2016) y del entonces presidente francés François Hollande -el primer país en apoyar oficialmente la candidatura de Argentina a la OCDE-. Durante esta visita, el mandatario francés declaró su apoyo a Argentina en su reintegración a la comunidad financiera internacional. Desde 1964 y la visita del general de Gaulle, solo dos jefes de Estado franceses habían visitado Argentina: François Mitterrand (1987) y Jacques Chirac (1997). En cambio, durante la presidencia de Mauricio Macri, Argentina recibió, en 2018, la visita del actual presidente de Francia Emmanuel Macron, quien aprovechó la cumbre de líderes del G20 que se llevaba a cabo en Buenos Aires para realizar una visita de Estado, y la de su predecesor François Hollande, tal como se mencionó previamente. En el mes de marzo del mismo año, el presidente de Estados Unidos Barack Obama realizó una

¹¹ El juicio de los fondos buitres fue una causa judicial contra Argentina llevada adelante por los acreedores que no aceptaron los canjes de deuda propuestos por los gobiernos anteriores del país. Dicha causa fue llevada adelante en la ciudad de Nueva York por el juez Griesa quien en 2012 emitió un fallo a favor de los fondos buitres y ordenó que Argentina debía pagar la totalidad de lo reclamado a los holdouts que no habían aceptado los anteriores acuerdos. La causa llegó hasta la Corte Suprema de Estados Unidos que en 2014 declaró que no iba a revisar el expediente presentado por el gobierno argentino, dejando firme la sentencia del juez Griesa. A raíz de esta decisión, Argentina decide seguir cumpliendo con los pagos a los acreedores de los bonos reestructurados pero el juez Griesa retiene los pagos, haciendo que Argentina caiga en default selectivo.

visita de Estado al país, en la que se firmaron acuerdos en materia económica y de seguridad (Frenkel, 2016) y que fue vista como “la ‘normalización’ de las relaciones bilaterales y como un gesto significativo de Washington hacia el país” (Tokatlian y Russell, 2017, p.219). Justin Trudeau y Shinzo Abe, los primeros ministros canadiense y japonés respectivamente, también realizaron visitas oficiales a la Argentina durante el transcurso del año. Estas visitas de los principales dirigentes del mundo que se concentraron en el primer año del mandato de Mauricio Macri representaron una importante demostración de apoyo político a su gobierno, aunque cabe señalar que no se tradujeron en un mejoramiento significativo de las relaciones económicas y comerciales.

Asimismo, es importante hacer referencia a varios eventos internacionales que tuvieron lugar en el país durante la presidencia de Mauricio Macri. En diciembre de 2017, Buenos Aires fue la sede de la undécima conferencia ministerial de la Organización Mundial del Comercio (OMC) que si bien sobre las cuestiones de fondo especialmente por la posición de estados unidos no resolvió los debates vigentes en materia comercial en ese momento fue un éxito respecto la organización y permitió al país recibir a los principales líderes mundiales. Luego, durante 2018, Argentina asumió la presidencia del Grupo de los Veinte (G20)¹², lo que implicó la organización de decenas de reuniones ministeriales en el país a lo largo del año y, del 30 de noviembre al 1 de diciembre, en la ciudad de Buenos Aires, la decimotercera cumbre de Jefes de Estado del G20. Fue la primera cumbre de este foro multilateral que tuvo lugar en América del Sur y representó la oportunidad perfecta para el gobierno para mostrar la Argentina insertada en el mundo ante los dirigentes de las principales potencias mundiales.

Adicionalmente, en junio de 2018, MSCI¹³ recalificó a la Argentina como mercado emergente. Esta noticia fue festejada por el gobierno de Mauricio Macri ya que se

¹² El Grupo de los Veinte (G20) es un grupo integrado por diecinueve países y la Unión Europea cuyos ministros, jefes de bancos centrales y jefes de estado se reúnen anualmente. Fue creado en 1999, tras la sucesión de crisis financieras en la década de 1990. Es un espacio de deliberación política y económica y reúne el 66 % de la población mundial y el 85 % del producto bruto mundial.

¹³ MSCI (anteriormente Morgan Stanley Capital International) es una empresa de servicios financieros que publica, entre otras cosas, índices bursátiles, MSCI World y MSCI EAFE.

suponía que se iba a traducir en la llegada de nuevos capitales al país. Sin embargo, en 2018, Argentina atravesó un momento de turbulencia provocado por un shock externo - alzas de tasas en Estados Unidos y retirada de capitales de países emergentes - y dos shocks domésticos - la sequía y el impacto del escándalo de los "Cuadernos"¹⁴. En consecuencia, el país sufrió una crisis cambiaria marcada por una brusca y fuerte devaluación de la moneda nacional, el peso argentino. Esta situación de emergencia llevó al gobierno a negociar con el Fondo Monetario Internacional (FMI). Dicho organismo otorgó entonces a Argentina un préstamo de 50 mil millones de dólares, el más grande en la historia de la institución. Solo tres meses después, el préstamo se incrementó a 57,1 mil millones de dólares. Se terminó desembolsando sólo 46 mil millones del préstamo aprobado. Si bien esta decisión fue cuestionada por muchos sectores de la sociedad, representó una respuesta lógica si se tiene en cuenta el universo de creencias del presidente y de su equipo económico - tema que abordaremos más adelante en esta investigación-.

4.2 Una breve descripción de la OCDE

La OCDE es una organización internacional e intergubernamental, con sede en París, que actualmente reúne a 37 países¹⁵ que trabajan conjuntamente para enfrentar los desafíos socioeconómicos y promover políticas. Dichas políticas tienen como objetivo declarado mejorar el bienestar económico y social de la población mundial. Además, la OCDE facilita la cooperación entre un grupo de países con principios similares: compromiso con una economía de mercado y democracia pluralista (Woodward, 2004).

¹⁴ El escándalo de Los Cuadernos ocurrió en Argentina en 2018. Fue provocado por la causa judicial iniciada por la digitalización de ocho cuadernos con anotaciones realizadas por Oscar Centeno, el ex conductor de un funcionario público, relacionados con presuntos sobornos de los exmandatarios Néstor Kirchner y CFK relacionados con licitaciones y contratos de obras públicas. Dichos cuadernos fueron entregados a la Justicia por periodistas del diario La Nación. Este escándalo tuvo un impacto político positivo para la coalición gobernante (y por ende negativo para la oposición) pero también tuvo un impacto a nivel económico ya que paró la presentación de proyectos de obra públicas y de energía de las empresas que habían sido señaladas por la justicia

¹⁵ Los 37 países miembros son: Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Colombia, República Checa, Dinamarca, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Islandia, Irlanda, Italia, Letonia, Luxemburgo, Países Bajos, Noruega, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Eslovaca, Suecia, Suiza. La lista de países miembros está disponible en línea: <https://www.oecd.org/about/document/list-oecd-member-countries.htm>.

La OCDE fue precedida por la Organización para la Cooperación Económica Europea (OEEC), creada en 1948 con el objetivo de administrar los fondos del Plan Marshall para la reconstrucción de Europa después de la Segunda Guerra Mundial (Woodward, 2004). En 1960, una vez cumplido el objetivo del Plan Marshall, se acordó invitar a Estados Unidos y Canadá a formar una nueva organización para coordinar las políticas de los países occidentales (Woodward, 2004). Así, en 1960, veinte países firmaron la Convención que creó la OCDE (Woodward, 2004). Desde entonces, 17 países más se han convertido en miembros de pleno derecho de la OCDE. En sus orígenes, la Organización estaba formada por países europeos, Canadá y Estados Unidos. Posteriormente abrió sus puertas a Japón, Corea del Sur, México y varios países del ex bloque soviético y, en los últimos años, a Israel, Chile, Estonia y Eslovenia. Incluso más recientemente, Lituania y Colombia se han convertido en miembros y se confirmó que Costa Rica¹⁶ será el próximo. Además, la OCDE trabaja en estrecha colaboración con Brasil, China, India, Indonesia y Sudáfrica, que son socios clave de la organización.

Estructuralmente, la OCDE tiene tres órganos principales: (1) el Consejo, (2) la Secretaría y (3) los Comités y Grupos de Trabajo (Woodward, 2004).

El Consejo está integrado por representantes de cada Estado miembro y un representante de la Comisión Europea. Se reúne periódicamente a nivel de representantes permanentes, llamados embajadores, y estas reuniones son presididas por el Secretario General de la OCDE. También se reúne una vez al año a nivel ministerial para discutir temas clave y establecer las prioridades de la Organización.

La Secretaría está dirigida por el Secretario General¹⁷ que es elegido por el Consejo por un período de 5 años. La función principal del Secretario General es servir de puente

¹⁶ El 15 de mayo de 2020, Costa Rica fue invitada a convertirse en miembro de la OCDE, ampliando la membresía de la Organización a 38 países. La adhesión de Costa Rica entrará en vigor sólo después de que el país haya tomado las medidas apropiadas a nivel nacional y haya depositado su instrumento de adhesión ante el gobierno francés (depositario del convenio).

¹⁷ El actual secretario general es el mexicano Ángel Gurría.

entre las delegaciones gubernamentales y la Secretaría. La OCDE tiene 2.500 empleados que apoyan las actividades de los comités. Éstos están especializados en diferentes áreas como inversión, medio ambiente, competencia, salud, asuntos fiscales, gobernanza pública, entre otros, y cada comité es apoyado por un equipo técnico que está constituido por los expertos de la OCDE. En este sentido, los datos producidos sirven como insumos para debates y decisiones en el G20 y otras organizaciones (Woodward, 2004).

Los Comités están compuestos por una delegación de cada Estado miembro, que viaja a la sede de la organización en París una o dos veces al año. Casi 40.000 altos funcionarios de las administraciones nacionales se reúnen cada año en los comités de la OCDE. Cada encuentro dura varios días en los que se discute una agenda de temas y estándares, en reuniones a las que también asisten países observadores. La idea es que los funcionarios nacionales ofrezcan recomendaciones y evalúen su implementación a través de un mecanismo de revisión por pares.

Por último, hay que señalar la existencia de los Organismos Semiautónomos, que son instituciones vinculadas a la OCDE, como la Agencia Internacional de Energía (IEA por sus siglas en inglés), Agencia de Energía Nuclear (NEA por sus siglas en inglés), el Centro de Desarrollo (DEV por sus siglas en inglés), el Centro de Investigación Educativa e Innovación (CERI por sus siglas en inglés), el Foro Internacional de Transporte (ITF por sus siglas en inglés), y el Club de África del Oeste y el Sahel.

Además del trabajo directo con los países miembros y no miembros, la OCDE brinda un espacio de intercambio con el sector empresarial, a través del Comité Consultivo Empresarial e Industrial (BIAC); y con los trabajadores, a través del Comité Consultivo Sindical (TUAC). La OCDE también trabaja activamente con instituciones académicas y organizaciones de la sociedad civil.

4.3 El proceso de acceso a la OCDE

Como se indica en la Declaración del 50º Aniversario del organismo, “los miembros de la OCDE forman una comunidad de naciones comprometidas con los valores de la democracia basada en el Estado de derecho y los Derechos Humanos, y la adhesión a principios abiertos y transparentes de economía de mercado”. En este sentido, Carroll y Kellow (2011) señalan cuatro criterios para la idoneidad de los posibles nuevos miembros: afinidad; beneficio mutuo, importancia del país; y respeto de algún tipo de equilibrio geográfico entre miembros europeos y no europeos.

A través del Consejo, los países miembros de la Organización son los encargados de tomar la decisión de abrir nuevas discusiones de adhesión con los países interesados. Como primer paso, dichos países deben presentar una solicitud para unirse a la OCDE. Posteriormente, el Consejo invita al Secretario General a iniciar conversaciones para la adhesión y se establece una "Hoja de Ruta"¹⁸ (OCDE, 2007). Es relevante mencionar que existe una regla tácita según la cual un país no está invitado a empezar el proceso de acceso de forma individual sino por grupos de países que respetan cierto equilibrio regional.

La "Hoja de ruta" describe en detalle los términos y condiciones del proceso de adhesión a seguir. Dicho documento enumera las áreas de políticas públicas que serán evaluadas por los 23 Comités Técnicos con el fin de analizar la posición del país en relación con los instrumentos y estándares de la OCDE (OCDE, 2007). Es importante mencionar que cada país sigue su propio proceso de acceso a la organización y es evaluado de forma independiente.

En paralelo, se elabora un “Memorándum Inicial” donde el país hace su valoración sobre los instrumentos legales¹⁹ de la OCDE (ver cuadro 2). En esta etapa, el país solicitante

¹⁸ El procedimiento completo para futuras adhesiones está disponible en línea: [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=C\(2007\)31/Fin](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=C(2007)31/Fin) al.

¹⁹ Todos los instrumentos legales de la OCDE están disponibles en el Compendio de instrumentos legales de la OCDE: <https://legalinstruments.oecd.org/en/>.

debe aceptar la Convención de la OCDE y sus reglas internas de funcionamiento (OCDE, 2007).

Cuadro 2 - Instrumentos legales de la OCDE

Nombre	Características	Cantidad
Decisiones	Son jurídicamente vinculantes	24
Recomendaciones	No son legalmente vinculantes, pero tienen una gran fuerza moral	172
Declaraciones	Tienen un carácter solemne y establecen metas de largo plazo	28
Total		248

Fuente: Elaboración propia a partir de OCDE (2020).

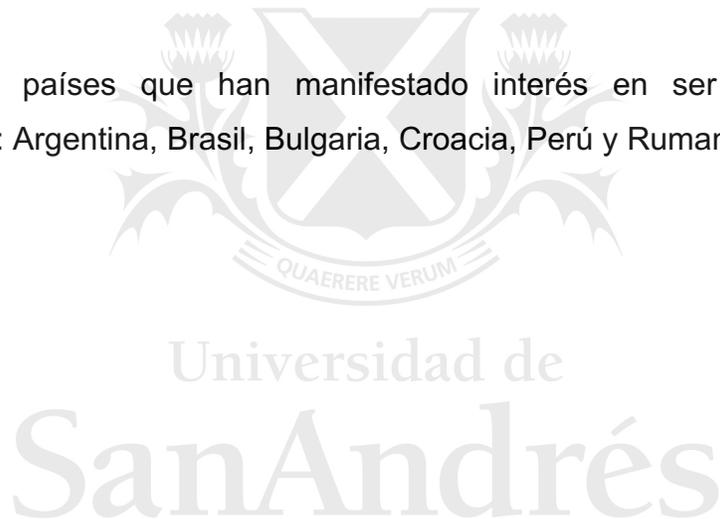
Los Comités evalúan la voluntad y la capacidad de los candidatos para poner en práctica los instrumentos de la OCDE (OCDE, 2007). Los Comités pueden recomendar cambios en la legislación, políticas y prácticas del país candidato para alinearlos con las prácticas internacionales de la OCDE.

Una vez terminadas las revisiones técnicas, cada Comité emite una "opinión formal" para el Consejo de la OCDE. Sobre la base de estas opiniones y la información relevante recopilada, el Consejo toma la decisión final por unanimidad. Si se acepta la membresía del país, la OCDE y el candidato firman un "Acuerdo de Adhesión". El país en cuestión debe adoptar las medidas necesarias a nivel nacional y depositar el instrumento de adhesión ante el gobierno francés, depositario del Convenio. En la fecha del depósito, se convierte formalmente en Estado miembro de la OCDE.

La duración del proceso de adhesión depende de la fluidez y el ritmo con que el país candidato proporciona a cada Comité la información requerida, de su participación en los mismos y de la implementación de las recomendaciones formuladas sobre las modificaciones necesarias en su legislación, políticas y prácticas.

Los sucesivos procesos de ampliación han llevado a la organización a acercarse al número de miembros que se había fijado como razonable (40 a 45) en el Informe Noboru²⁰ (Davis, 2016). Dicho informe definió la política a seguir para ampliar la membresía de la OCDE y su alcance (Davis, 2016). Como consecuencia, se abrió un proceso de reflexión estratégica y se conformó un grupo de trabajo para analizar la futura incorporación de nuevos miembros. Este grupo entregó sus conclusiones antes de la reunión ministerial de junio de 2017, estableciendo un *numerus clausus* y concluyendo así el proceso de expansión de la organización. Asimismo, se estableció un marco²¹ para la consideración de los posibles candidatos: el compromiso del país con los valores de la OCDE y las obligaciones de la membresía, las características clave del marco institucional del país y los indicadores económicos clave (OCDE, 2018).

Actualmente, los países que han manifestado interés en ser miembros de la Organización son: Argentina, Brasil, Bulgaria, Croacia, Perú y Rumania (ver cuadro 3).



²⁰ OCDE (2004), "Una estrategia para la ampliación y la divulgación", informe del presidente del Grupo de trabajo de jefes de delegación sobre la estrategia y la divulgación de la ampliación, Embajador Seiichiro Noboru. El informe está disponible en línea: <https://www.oecd.org/global-relations/globalrelationsstrategy/37434513.pdf>.

²¹ El Informe del presidente del Grupo de Trabajo sobre el Tamaño Futuro y la Membresía de la Organización, Marco para la consideración de los posibles miembros está disponible en línea: <http://www.oecd.org/mcm-2018/documents/C-MIN-2017-13-ES.pdf>.

Cuadro 3 - Candidaturas actuales a la OCDE

Región	País	Candidatura
América Latina	Argentina	2016
	Perú	2016
	Brasil	2017
Unión Europea	Bulgaria	2015
	Rumania	2016
	Croacia	2017

Fuente: Elaboración propia a partir de OCDE (2020).



4.4 Argentina y la OCDE

La cooperación de Argentina con la OCDE²² comenzó en el año 1982 con la participación en el Grupo de Trabajo del Esquema de Semillas²³. En 1996, el entonces presidente Carlos Menem (1989-1999) viajó a la sede de la OCDE en París donde presentó las líneas de su programa económico y expresó el deseo de Argentina de adherirse al organismo. En septiembre del siguiente año, se formalizó su candidatura a través de una nota oficial presentada por la Embajada de Argentina en París. Desde entonces, Argentina tuvo una presencia activa en diferentes Comités y Grupos de Trabajo estratégicos de la Organización (ver figura 2): Agricultura (1995), Comercio (1996), Inversiones (1997), Soborno internacional (1997), Pesca (1998), Productos químicos (2011), Política científica y tecnológica (2011) y Asuntos fiscales (2013). Asimismo, Argentina ha adoptado varios instrumentos de la OCDE: la Declaración sobre Inversión Internacional y Empresas Multinacionales (1997), la Convención contra el Soborno (2001), la Declaración sobre Intercambio Automático de Información (2014) y las Directrices sobre Gobierno Corporativo (2015).

Universidad de
San Andrés

²² La cronología completa está disponible en línea: <https://www.oecd.org/latin-america/countries/argentina/>.

²³ El objetivo del Esquema de Semillas o también conocido como los Sistemas de la OCDE para la certificación varietal es fomentar la utilización de semillas de calidad elevada y homogénea en los países participantes. Si un país participa en uno o varios Sistema(s) de la OCDE, tiene la obligación de asegurar que las Normas y Reglamentos de ese Sistema(s) se respetan rigurosamente.

Figura 2 - Línea de tiempo de la cooperación de Argentina con la OCDE (1982-2015)



Fuente: “Argentina & OCDE: Socios para el Desarrollo”, Banco Mundial (2017).

En diciembre de 2015, al asumir Mauricio Macri, el nuevo presidente se propone reconstruir la confianza internacional bajo el lema “Inserción Inteligente en el Mundo” lo que implicará un cambio sustancial en la relación con la OCDE. Es relevante mencionar tres hitos que marcaron un nuevo posicionamiento global: (i) ser sede de la XI Conferencia Ministerial de la Organización Mundial del Comercio (OMC) en diciembre de 2017; (ii) ejercer la presidencia del G20 en 2018 y recibir la cumbre de los mandatarios del grupo; (iii) iniciar el proceso de adhesión a la OCDE. En este sentido, la Jefatura de Gabinete de Ministros seleccionó el proceso de acceso de Argentina a la OCDE como uno de los 100 proyectos prioritarios²⁴ del gobierno del presidente Macri.

Argentina anunció oficialmente su voluntad de fortalecer su compromiso con la OCDE en mayo de 2016 y febrero de 2017 mediante cartas formales de la Ministra de Relaciones Exteriores, Susana Malcorra, y del Ministro de Hacienda y Finanzas, Alfonso Prat-Gay. Luego de este importante paso, el Gobierno preparó y publicó una estrategia integral para la adhesión al organismo. Esta estrategia, intitulada “Plan de Acción de Argentina y la OCDE”²⁵, fue desarrollada con el apoyo de la Secretaría General de la institución,

²⁴ Una copia de los 100 proyectos prioritarios (2015) está disponible en línea: <https://observatorioplanificacion.cepal.org/sites/default/files/plan/files/ArgentinaObjetivosdeGobierno.pdf>.

²⁵ Más información está disponible en línea: <https://www.oecd.org/countries/argentina/argentina-strengthens-co-operation-with-the-oecd-via-new-action-plan.htm>.

tomando en cuenta las experiencias de los países miembros de la organización. Dicho plan establecía 16 políticas públicas prioritarias y 60 compromisos entregables.

Los 60 compromisos del Plan de Acción se organizaron en tres categorías principales: instrumentos, comités técnicos y estudios. Primero, adherir a nuevos instrumentos de la OCDE en línea con el marco de la organización para la consideración de los posibles miembros. En este sentido, entre junio y diciembre de 2016 Argentina adhirió a las Buenas Prácticas Estadísticas y la Declaración de Cancún sobre Economía Digital. Entre enero y junio de 2017, a la Recomendación sobre Estrategias de Gobierno Digital, la Recomendación sobre Integridad Pública, la Recomendación sobre Igualdad de Género, los Principios para la elaboración de Políticas de Internet, la Convención para prevenir la Erosión de la Base Tributaria y la Transferencia de Beneficios (BEPS)²⁶. Entre julio y diciembre de 2017, a la Recomendación sobre Políticas de Inversión relacionadas con la Seguridad Nacional, la Recomendación sobre Cadenas de Suministros Agrícolas Responsables, la Recomendación sobre Sector Extractivo.

En segundo lugar, Argentina se propuso participar en los 23 comités y grupos de trabajo de la OCDE relevantes para la adhesión, lo que representó un incremento exponencial de la participación. Por ejemplo, entre 1995 y 2015, se había unido a solo 8 Comités; pero durante 2016 aumentó su participación de 8 a 13: Gobierno Corporativo, Competencia, Estadísticas, Política Económica y Economía Digital; y durante 2017, de 13 a 23: Gobernanza Pública, Seguros y Pensiones Privadas, Mercados Financieros, Política del Consumidor, Política Regulatoria, Empleo, Trabajo y Asuntos Sociales, Educación, Desarrollo Regional, Medio Ambiente y Salud.

Y, en tercer lugar, realizar estudios de la OCDE en áreas clave, tales como: Estadísticas, Economía, Gobierno Corporativo de Empresas Públicas, Política Educativa (PISA), Integridad y Transparencia, Política Agrícola, Política Regulatoria, Gobierno Digital,

²⁶ El comunicado de prensa completo está disponible en línea: <https://www.minhacienda.gob.ar/argentina-firmo-un-historico-acuerdo-multilateral-para-optimizar-el-esquema-tributario-internacional/>

Gobierno Abierto, PyMEs, Competencia y Contratación Pública, Presupuesto y Gobernanza de Infraestructura, Gobernanza del Agua y Políticas de Innovación.

En abril de 2017, el entonces Ministro de Hacienda, Nicolás Dujovne²⁷, se dirigió formalmente al Consejo de la OCDE, presentando el Plan de Acción, compartiendo la visión argentina de “Inserción Inteligente en el Mundo” y detallando su nuevo marco de política económica y social.

En febrero de 2017, los presidentes del Senado y de la Cámara de Diputados escribieron formalmente al Secretario General de la OCDE para expresar el respaldo del Congreso de la Nación Argentina a la iniciativa. Ambas cámaras empezaron a participar activamente en los grupos de trabajo de la institución a través de la Red Parlamentaria Global, el Foro de Integridad y Anticorrupción, el Foro anual de la OCDE y las reuniones del Consejo Ministerial. Además, la Cámara de Diputados estableció un Grupo Parlamentario de la OCDE que reúne a representantes de todo el espectro político.

También es importante resaltar dos episodios ilustrativos del creciente acercamiento de Argentina a la OCDE durante el gobierno de Macri. Primero, en octubre de 2016, la OCDE mejoró la clasificación de riesgo país²⁸ de Argentina de 7 a 6 puntos²⁹, por primera vez desde 2002. Argentina estaba, entonces, entre los países peor calificados del mundo, al igual que Corea del Norte y Venezuela, entre otros. Cada punto en la clasificación de riesgo equivale a 150 puntos básicos de seguro adicional pagado por las empresas inversoras. Así, una mejora de un punto implica un ahorro de tasa de interés del 1,5% para quienes invierten sus recursos en Argentina³⁰. En segundo lugar, en junio

²⁷ En diciembre de 2016, el presidente Mauricio Macri solicitó la renuncia de Alfonso Prat-Gay como ministro de Hacienda y nombró a Nicolás Dujovne en su lugar.

²⁸ El sistema de calificación de la OCDE tiene un rango entre 0 y 7 puntos, donde se asigna 0 a los 37 países miembros de la organización, y el resto de los países se puntúan de 1 a 7, siendo este último la nota más baja. Más información está disponible en línea: <https://www.oecd.org/trade/topics/export-credits/arrangement-and-sector-understandings/financing-terms-and-conditions/country-risk-classification/>.

²⁹ En octubre de 2019, después de 3 años, la OCDE revisó la clasificación de Argentina a 7.

³⁰ La clasificación histórica completa de riesgo país está disponible en línea: <https://www.oecd.org/trade/topics/export-credits/documents/cre-crc-historical-internet-english.pdf>

de 2017, Argentina fue reconocida como un actor activo en el campo de la energía atómica, con importantes capacidades de investigación y se convirtió en miembro pleno de la Agencia de Energía Nuclear (NEA)³¹ de la OCDE³². La adhesión de Argentina a la NEA fue avalada por el Consejo de la OCDE en mayo de este mismo año y se formalizó con un intercambio oficial de notas entre el Secretario General de la OCDE, Ángel Gurría, la Canciller Susana Malcorra, y el Ministro de Energía y Minería, José Luis Aranguren, en una ceremonia especial en el contexto de la Semana de la OCDE 2017.



³¹ La NEA es una agencia intergubernamental que opera en el marco de la OCDE. Facilita la cooperación entre países con infraestructuras de tecnología nuclear avanzada con el objetivo de buscar la excelencia en seguridad nuclear, tecnología, ciencia, asuntos ambientales y económicos relacionados y derecho. La misión de dicha agencia es ayudar a sus países miembros a mantener y seguir desarrollando, mediante la cooperación internacional, las bases científicas, tecnológicas y jurídicas necesarias para un uso seguro, ambientalmente racional y económico de la energía nuclear con fines pacíficos.

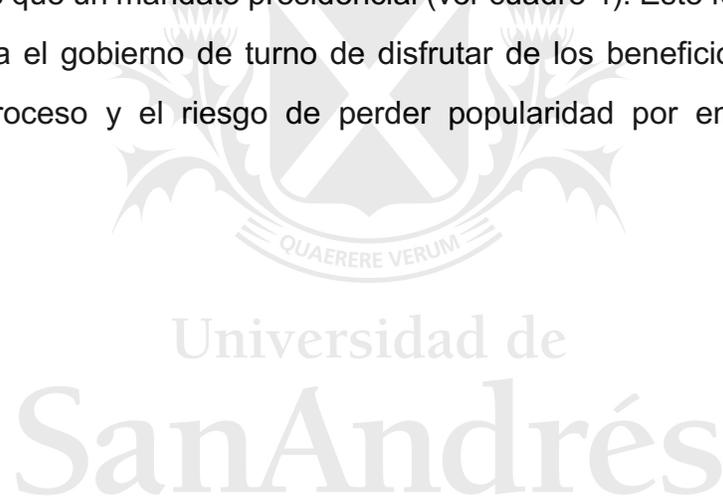
³² El comunicado de prensa está disponible en línea: <https://cancilleria.gob.ar/en/news/releases/argentina-join-oecd-nuclear-energy-agency-nea>. La ceremonia de intercambio de cartas de la NEA también está disponible en línea: <https://www.oecd.org/about/secretary-general/nea-exchange-of-letters-ceremony-accession-of-argentina-and-romania.htm>

Capítulo 5: Análisis

Como se mencionó anteriormente, se utiliza “3-Is” como marco conceptual para explicar la decisión de Mauricio Macri de presentar una candidatura a la OCDE. Por tanto, a continuación, se analiza el papel de los intereses, las instituciones y las ideas en la configuración de esta decisión de política exterior.

5.1 Intereses

Al relacionar las teorías anteriormente expuestas, es interesante observar que, en América Latina, excepto en el caso de México³³, el proceso de adhesión a la OCDE siempre duró más que un mandato presidencial (ver cuadro 4). Este fenómeno implica la imposibilidad para el gobierno de turno de disfrutar de los beneficios políticos a largo plazo de este proceso y el riesgo de perder popularidad por emprender reformas estructurales.



³³ La firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA) agilizó su proceso de adhesión a la OCDE.

Cuadro 4 - Procesos de Acceso a la OCDE de América Latina

País	Candidatura	Invitación	Membresía Plena	Duración del Proceso	Presidentes en el poder
México	-	1994	1994	-	Carlos Salinas de Gortari (1988-1994)
Chile	2003	2007	2010	7 años	Ricardo Lagos (2000-2006)
					Michelle Bachelet (2006-2010)
					Sebastián Piñera (2010-2014)
Costa Rica	2010	2015	2020	10 años	Laura Chinchilla Miranda (2010-2014)
					Luis Guillermo Solís Rivera (2014-2018)
					Carlos Alvarado Quesada (2018-2022)
Colombia	2011	2013	2018	7 años	Juan Manuel Santos (2010-2014)
					Juan Manuel Santos (2014-2018)
Perú	2012	Pendiente	Pendiente	-	Ollanta Humala (2011-2016)
					Pedro Pablo Kuczynski (2016-2018)

					Martin Vizcarra (2018-actualidad)
Argentina	2016	Pendiente	Pendiente	-	Mauricio Macri (2015-2019)
					Alberto Fernández (2019-actualidad)
Brasil	2017	Pendiente	Pendiente	-	Michel Temer (2016-2018)
					Jair Bolsonaro (2019-actualidad)

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la OCDE (2020).

	Izquierda
	Centro
	Derecha

El cuadro 4 demuestra que los procesos de adhesión a la OCDE de países de América Latina, salvo en el caso de México, duraron más que un mandato presidencial. También podemos observar, con la única excepción de Colombia, varios cambios de administración y color político durante el proceso de acceso. Por tanto, esta información confirma que la decisión de presentar una candidatura a la OCDE es una inversión sin beneficios inmediatos para el gobierno de turno.

Además de analizar la línea de tiempo de las distintas adhesiones a la OCDE en la región, es fundamental evaluar el costo de políticas específicas, teniendo en cuenta que la adhesión implica adaptar la legislación vigente a los estándares de la OCDE. Para convertirse en miembro pleno de la organización, el gobierno de turno tiene que emprender un proceso de reformas estructurales. Un buen ejemplo de dicho fenómeno

es la obligación de adherir a un instrumento en particular llamado “los Códigos de Liberalización de Movimientos de Capital y de Operaciones de Corrientes Invisibles de la OCDE” (en adelante, los Códigos) para convertirse en miembro de la organización. Según Davis, los Códigos son los acuerdos centrales e históricos de la OCDE (2016). Asimismo, los Códigos forman parte de los requisitos aprobados en junio de 2017 para evaluar a los países que expresan su intención de convertirse en miembros de la Organización (ver cuadro 5).

Cuadro 5 - Posición de Argentina respecto al "Marco para la consideración de los posibles miembros"

Instrumento	Mecanismo legal	Adhesión
Declaración sobre Inversión Internacional y Empresas Multinacionales	Vinculante	1997
Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales	Vinculante	2001
Códigos de Liberalización de Movimientos de Capital y de Operaciones Invisibles	Vinculante	<u>Pendiente</u> (carta de intención enviada en 2017)
Principios de Gobernanza Corporativa	No vinculante	2015
Recomendación sobre Principios para la formulación de políticas de Internet	No vinculante	2017
Buenas Prácticas Estadísticas	No vinculante	2016

Fuente: Elaboración propia en base al Informe de la OCDE del presidente del Grupo de Trabajo sobre el Tamaño Futuro y la Membresía de la Organización (2017).

El cuadro 5 ilustra que los Códigos eran los únicos instrumentos legalmente vinculantes que faltaban para que Argentina sea considerado como un posible candidato a miembro de la OCDE cuando Mauricio Macri fue electo presidente. En este sentido, adherir a los Códigos puede ser considerado la principal reforma que el gobierno de Macri hubiera tenido que implementar y luego, en consecuencia, por la cual hubiera tenido que asumir los costos. Por este motivo, para ser considerado país candidato y poder recibir la invitación a empezar el proceso de acceso por parte del Consejo, Argentina envió una carta formal a la OCDE mostrando interés en adherirse a los Códigos en 2017, a pesar de haber mantenido durante años una postura en contra en el marco del G20.

Cabe señalar que la OCDE ha estado promoviendo “la progresiva liberalización de las operaciones de la cuenta corriente y de capital entre sus miembros durante cuarenta años” (OCDE, 2020). Su enfoque de apertura de mercados está reflejado en el primer instrumento de la Organización establecido en 1961, los Códigos. Los Códigos son un instrumento legalmente vinculante que se compone de un conjunto de artículos. El artículo 1 explica la idea central: los miembros suscriben al objetivo general de eliminar progresivamente las restricciones a los movimientos de capital entre ellos (OCDE, 2020). Las disposiciones restantes describen el marco bajo el cual los Adherentes trabajarán para lograr dicho objetivo (OCDE, 2020). Sin embargo, los Códigos no buscan diferenciar entre países y sus diferentes niveles de desarrollo del mercado financiero, disciplina macroeconómica y calidad institucional. Brooks (2004) señala: “aunque en teoría, la fuga de capitales es un riesgo que enfrentan todas las naciones con un mercado de capitales abierto, en la práctica, la probabilidad de que la liberalización financiera conduzca a tal castigo ni su intensidad se distribuye equitativamente entre los países” (p. 398). En este sentido, se debe alcanzar previamente cierto nivel de desarrollo para que un país pueda aprovechar plenamente los Códigos. Según Brooks (2004), “para la mayoría de los países en desarrollo, los costos económicos de la liberalización de movimientos de capitales se centran en la pérdida de estabilidad macroeconómica derivada de flujos de

capital altamente volátiles. Porque la apertura de cuentas de capitales hace que los choques externos tengan repercusiones inmediatas en las economías nacionales” (p. 400). En otras palabras, para los países en desarrollo, puede ser peligroso e imprudente, ya que les impide tomar medidas de control de capital que podrían ser necesarias en tiempos de crisis económica y volatilidad.

Brooks (2004) resume:

“Por un lado, los gobiernos de los países en desarrollo enfrentan poderosas presiones del mercado e incentivos a largo plazo para liberalizar los flujos internacionales de capital. Pero, por otro lado, los líderes de los países en desarrollo en determinadas circunstancias enfrentan riesgos potencialmente mayores de perturbación económica y crisis financiera sistémica en el corto plazo: si se liberalizan los flujos de capital en un contexto donde el sector financiero nacional es débil o reprimido, o si los gobiernos en cuestión poseen recursos inadecuados con los cuales defender su moneda, rescatar bancos o paliar los costos sociales de la liberalización” (p. 391).

Siguiendo la idea de Przeworski (1991), Brooks (2004) se refiere a los costos de transición al analizar la liberalización de las cuentas de capitales en América Latina. En este sentido, la magnitud de los costos de transición está altamente correlacionada con “la fortaleza de la economía doméstica y el sector financiero” (Brooks, 2004, p. 404). Por tanto, Brooks concluye que es fundamental tener en cuenta “la capacidad de los gobiernos para soportar y aliviar las posibles perturbaciones que siguen a la liberalización sin perder la confianza de los inversores o de los electores” (p. 392). En otras palabras, las consecuencias de la liberalización de las cuentas de capital podrían significar perder su base electoral y no volver a ser electo en el futuro. Teniendo en cuenta lo que se discutió anteriormente sobre el costo de la liberalización, así como la historia argentina de inestabilidad económica sumada a los problemas económicos más recientes enfrentados durante la presidencia de Macri -la crisis monetaria de 2018 que degeneró en una crisis económica con consecuencias políticas- es probable que la liberalización de las cuentas de capital podría ser perjudicial para Argentina al menos en el corto plazo.

Lo expuesto en esta sección muestra que explicar la decisión de Argentina de acceder a la OCDE en términos de interés es inapropiado. Los datos sobre el proceso de adhesión al organismo en América Latina presentan una clara evidencia de que se necesita más

de un período presidencial para convertirse en miembro de pleno derecho de la organización y que generalmente el gobierno que toma la decisión de presentar una candidatura asumirá el costo, pero no podrá para ver los beneficios de la misma. Además, se presentó una clara evidencia en la literatura teórica de la ciencia política de que las reformas presentan un costo político en el corto plazo. Adicionalmente, al analizar una política específica como los Códigos -que son un requisito previo para recibir la invitación para iniciar el proceso de adhesión- puede demostrarse que podría ser perjudicial liberalizar las cuentas de capitales en un país como Argentina que carece de calidad institucional y mercado financiero robusto, con un claro historial de inestabilidad económica. En suma, no se puede explicar la decisión de presentar la candidatura a la OCDE por parte de la administración de Mauricio Macri considerando el interés como variable explicativa, considerando que es difícil demostrar que esta decisión resulte en beneficios a corto plazo para el gobierno en función.

5.2 Instituciones

La República Argentina es una democracia representativa, republicana y federal³⁴. Es un estado federal compuesto por 23 provincias y una ciudad autónoma, Buenos Aires, la capital del país (CABA). Cada provincia y la Ciudad de Buenos Aires eligen por sufragio directo a sus gobernadores (Jefe de Gobierno en CABA) y legisladores. El Poder Ejecutivo Nacional es el órgano ejecutivo del Estado argentino. Es un órgano unipersonal y piramidal que está encabezado por el presidente de la Nación, funcionario que debe ser elegido por sufragio directo, secreto, universal y obligatorio con el candidato a vicepresidente. La reforma constitucional de 1994 redujo el mandato presidencial a cuatro años, pero con posibilidad de reelección inmediata por un único mandato consecutivo.

³⁴ El carácter federal de la República Argentina no tiene influencia en nuestro objeto de investigación ya que “la política exterior no es materia de regateo entre la Nación y las provincias” (Tokatlian y Merke, 2014, p. 270).

Luego de la crisis económica de 2001, el sistema de partidos políticos en Argentina se atomizó y pasó de un bipartidismo a un sistema multipartidista con dos o tres partidos políticos fuertes o alianzas y muchos partidos pequeños que tienen representación en el Congreso Nacional. La alta fragmentación no estimula a los políticos a discutir asuntos internacionales ni a pensar en términos de interés nacional (Tokatlian y Merke, 2014). En palabras de Tokatlian y Merke (2014): “la polarización trabaja en contra de que las orientaciones internacionales del país se mantengan en el tiempo, de un gobierno a otro, generando una dinámica de ‘reinserción internacional’ permanente” (p.279).

Dentro de los sistemas políticos latinoamericanos, se puede observar un fortalecimiento de la figura presidencial en detrimento de los demás poderes del Estado. En Argentina, esta tendencia se reforzó luego de la reforma constitucional de 1994. La Constitución del país otorga a la institución presidencial una enorme cantidad de poder y recursos. Nino (1992) se refiere al concepto de "hiperpresidencialismo" al analizar el debilitamiento del Congreso, el sistema de partidos y el sistema electoral y el relativo declive del federalismo que llevó a la personalización del poder del presidente. Entre otras atribuciones, el Jefe de Estado posee fuertes poderes de veto y decreto; poderes importantes sobre el presupuesto; ninguna restricción sobre la formación de su gabinete; capacidades técnicas y administrativas superiores a las del Congreso y los gobiernos provinciales para diseñar e implementar políticas públicas; y el poder de regular las leyes aprobadas por el Congreso (Mainwaring y Shugart, 1997; Mustapic, 2002).

Otro rasgo de la cultura política argentina que ha contribuido al hiperpresidencialismo es el de la democracia “delegativa”, fenómeno estudiado por Guillermo O'Donnell. El autor sostiene que la esencia de este concepto es que aquellos que son elegidos creen que tienen el derecho y la obligación de decidir como mejor les parezca lo que es bueno para el país, sujeto sólo al juicio de los votantes en las próximas elecciones (O'Donnell, 1994).

Por otra parte, al analizar más de cerca el diseño de la política pública exterior, podemos observar varios aspectos que demuestran que el Presidente de la Nación Argentina dispone de un alto poder discrecional en la materia. Según Barrios (1999), una de las

grandes diferencias entre la política exterior y otras políticas públicas es la dificultad de evaluar los resultados de esta política. Al mismo tiempo, la política exterior escapa al escrutinio público debido a su menor dependencia del poder legislativo para aprobar proyectos de ley en el Congreso y al impacto relativamente débil que tiene en la vida diaria de las personas. Por esta razón, la política exterior es generalmente una prerrogativa del poder ejecutivo.

Además, el Ministerio de Relaciones Exteriores es el único ministerio que goza de una profesionalización de la carrera de sus funcionarios, lo que le permite tener cierta autonomía institucional y una menor dependencia del gobierno de turno. De alguna manera, esta burocracia protege a los diplomáticos de los cambios de color político del Poder Ejecutivo. El diplomático es considerado “desprovisto de ideología” (Tokatlian y Merke, 2014, p.266) y suele tener un sesgo pronunciado hacia el *status quo* ya que pertenece a un ministerio con fuerte memoria institucional (p.263). A este respecto, se pueden observar tensiones entre política y políticos, por un lado, y la vida diplomática, por otro (Rizzo, 2015). La gran mayoría de los diplomáticos no son nombrados por motivos políticos; sólo una minoría es seleccionada por otros medios y tiende a estar más cerca del gobierno de turno (Rizzo, 2015). Este aspecto es crucial a la hora de analizar las negociaciones en juego respecto de la política exterior argentina ya que, según Dalbosco (2014), las características del proceso de toma de decisiones de política exterior restringen o limitan la inserción de los diplomáticos de carrera en las fases de definición del problema y formulación de alternativas en cuestiones estratégicas determinadas por las preferencias de los gobiernos y los estereotipos ideológicos. El proceso de toma de decisiones en política exterior tiene un grado desigual de institucionalización, tendiendo a ser más profesionalizado en la fase de ejecución que en la estratégica (Dalbosco, 2014). La decisión estratégica se concentra en pocos actores institucionales, entre los que destaca el Presidente, con escaso debate público e intelectual (Dalbosco, 2014). Siguiendo la misma idea, como plantean Amorim Neto y Malamud, (2020) “a medida que las cancillerías de Argentina, Brasil y México se fueron profesionalizando, se volvieron más autónomas y, concomitantemente, menos capaces de incidir en la política exterior” (2020, p. 25).

Por último, es importante mencionar la “difusión de mini cancillerías” (Tokatlian y Merke, 2014, p.264) dentro del entramado institucional argentino. Este fenómeno hace referencia a la aparición de “agencias que han rivalizado con la Cancillería por el manejo de asuntos internacionales” (Tokatlian y Merke, 2014, p.264). En este sentido, Van Klaveren menciona la existencia de una diplomacia paralela, advirtiendo que los ministerios de Relaciones Exteriores “tienen que compartir sus responsabilidades con otros ministerios [...] sus competidores más formidables han venido del área económica” (1992, p.203).

Tomando en consideración estas observaciones se puede concluir que las instituciones argentinas ayudan a medir la importancia de la figura presidencial y sus atribuciones, facilitando así la comprensión del rol del Presidente en la candidatura a la OCDE. El estudio de las instituciones confirma que es fundamental centrarse en la figura de Mauricio Macri y su gabinete para comprender esta decisión de política exterior. Debido a la tendencia al hiperpresidencialismo y la profesionalización del Ministerio de Relaciones Exteriores, el sistema de creencias del ejecutivo juega un papel especialmente relevante. En este contexto, la política exterior se vuelve particularmente permeable a las creencias del presidente y su gabinete.

Además, el análisis del diseño institucional argentino refuerza el argumento de que las explicaciones basadas en intereses no son adecuadas, como demostrado anteriormente. La concentración de poder en el ejecutivo facilita impulsar las reformas necesarias, pero al mismo tiempo obliga al gobierno a asumir la plena responsabilidad de las posibles consecuencias. Para ello, las instituciones son una condición necesaria para explicar la decisión de presentar la candidatura a la OCDE, pero no son suficientes para tener un panorama completo de lo que motiva este proceso político. Este proceso de toma de decisiones permanece opaco si uno se limita a observar únicamente a las instituciones. La ideología y la visión personal de los líderes políticos en sistemas fuertemente presidencialistas - como Argentina - pueden definir estilos de política exterior personalizados y diferenciados, no solo a nivel de creencias filosóficas sino también

instrumentales (Calvo, 2010). Por lo tanto, en la siguiente sección se analizará el rol de las ideas en la candidatura de Argentina a la OCDE.

5.3 Ideas

Tal como se mencionó en la introducción y en la revisión bibliográfica, en sistemas políticos presidenciales como es el caso de Argentina, el análisis del sistema de creencias del presidente y otros tomadores de decisiones en política exterior es, para el estudio de dicha política, una hoja de ruta orientadora de la política exterior y comportamiento de ese gobierno (Russell, 1996). Como argumenta Stephen Walt, incluso los tomadores de decisiones que desdeñan la "teoría" y afirman ser pragmáticos basan sus acciones en ideas sobre cómo funciona el mundo para decidir cómo actuar (Walt, 1998). En relación con lo expuesto previamente, primero identifiqué el sistema de creencias de Mauricio Macri y su gabinete y las políticas vigentes. En segundo lugar, tal como expuse en la sección de metodología, utilicé un enfoque interpretativo para arrojar luz sobre las ideas detrás de la candidatura de la Argentina a la OCDE. Además, las entrevistas a funcionarios de Presidencia de la Nación, del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto y del Ministerio de Hacienda que realicé ayudan a ilustrar mi hipótesis y a desentrañar información que no es de fácil acceso.

5.3.1 Sistema de Creencias

La idea de cambio que trajo Mauricio Macri implicó otra identidad internacional para Argentina, otra visión del mundo y, por ende, otros ejes de política exterior (Tokatlian y Russel, 2017). En el caso del gobierno de Macri, su lectura del sistema internacional, más comúnmente llamada visión del mundo -los supuestos básicos de los tomadores de decisiones políticas sobre la naturaleza del sistema internacional- (Russel, 1996; Goldstein y Keohane, 1993), constituye un híbrido teórico que combina liberalismo y nacionalismo desarrollista (Corrigliano, 2018). Las acciones del presidente y su gabinete en política exterior tienen un fuerte carácter transaccional que sin lugar a duda es fruto del pasado del presidente como empresario y del predominio de funcionarios del

gabinete provenientes del sector privado (Corrigliano, 2018; Tokatlian y Russell 2017). De forma más general, la administración de Cambiemos se caracterizó por cierto rechazo de la política tradicional. Tal como señalan Tokatlian y Russell (2017) “la retórica del PRO a favor de la ‘nueva política’ y la singular experiencia empresarial y política del propio Macri” marcaron la manera de hacer política durante este periodo (p.219).

La política exterior del gobierno de Mauricio Macri es parte de la visión llamada “Inserción Inteligente en el Mundo”, uno de los ejes principales de los Objetivos del Gobierno³⁵. Este eje tiene seis componentes que fueron presentados oficialmente de la siguiente manera: (1) Inserción política: construir relaciones maduras y pragmáticas con los países de la región y con los estados clave. Participar activamente en organizaciones internacionales y foros estratégicos; (2) Acuerdos Económicos Internacionales - avanzar en acuerdos que permitan expandir los mercados de exportación, atraer inversiones, incrementar el turismo y fortalecer el marco institucional; (3) Acceso a la OCDE; (4) Gabinete Nacional de Cambio Climático: desarrollar e implementar iniciativas de todo el gobierno para reducir o compensar el crecimiento de las emisiones que contribuyen al cambio climático, y formular compromisos en línea con los acuerdos internacionales; (5) Organización de la reunión de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y el G20 en Argentina; y (6) Marca País: posicionar a Argentina en el mundo con valores que puedan transmitir el potencial y el atractivo del país.

De estos objetivos se desprende una visión claramente positiva de la globalización liberal, de la inserción de Argentina en el escenario internacional, del multilateralismo y una convicción de la existencia de externalidades positivas de este proceso para el país -desarrollo económico y creación de empleo- (Tokatlian y Russell 2017; Zelicovich, 2018). Este sistema de creencias es fundamentalmente opuesto a los de sus predecesores Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner, tema que ya fue mencionado en este trabajo de investigación. Asimismo, esta visión de Macri en materia de política exterior se alineaba claramente con la del presidente francés Emmanuel Macron, el primer ministro japonés Shinzo Abe y la canciller alemana Angela Merkel

³⁵ El documento completo está disponible en línea: <https://www.casarosada.gob.ar/objetivosdegobierno/>.

(Corrigliano, 2018). Tampoco estuvo muy alejada de la del presidente de Estados Unidos Barack Obama -un demócrata que “compartía la visión liberal y multilateralista de Macri” (Corrigliano 2018)- y se opuso a la tendencia proteccionista que se desarrolló en ese país con la elección del presidente Donald Trump.

Por otra parte, la relevancia en las negociaciones comerciales de la Agencia de Inversiones y la Secretaría de Comercio del Ministerio de Producción marcan que la política exterior de Macri estuvo enfocada en la economía (Corrigliano, 2018; Tokatlian y Russell 2017). Además, el nombramiento de Horacio Reyser -ex asesor presidencial en inversión privada y diplomático no de carrera- como secretario de Relaciones Económicas Internacionales del Ministerio de Relaciones Exteriores confirma que la política exterior de Macri por excelencia fue la política económica y comercial (Corrigliano, 2018; Frenkle 2016). Asimismo, la intención de reemplazar al canciller Jorge Faurie, un diplomático de carrera, por el exministro de Hacienda y Finanzas Públicas Alfonso Prat-Gay, quien no aceptó la oferta, apoya la misma idea (Corrigliano, 2018). Esta búsqueda constante por expandir el mercado y diversificar los vínculos comerciales juega un papel, según el gabinete de Macri, “de peso y contrapeso con otros países y así permite no depender demasiado de una economía en particular” (MINEXT, octubre de 2020). En este sentido, la multiplicación de acuerdos comerciales con todas las grandes naciones sería un instrumento, desde esta perspectiva, que permite proteger al país de excesivas dependencias mediante la diversificación.

La principal creencia de principios del gobierno de Mauricio Macri es, tal se mencionó previamente, la visión claramente positiva de la globalización liberal y de organizaciones multilaterales (Zelicovich, 2018). De esta creencia se desprende la convicción de que la inserción de Argentina en el escenario internacional tendrá beneficios para Argentina (Zelicovich, 2018). En este sentido, PRESI señaló que: “a través de la estrategia ‘Inserción Inteligente en el Mundo’ se apostó a una mirada optimista que pondera las oportunidades y desafíos de la globalización” (PRESI, octubre de 2020).

Otra creencia de principios de este gobierno es “la elección de la negociación y el diálogo por encima de todo cuando se trata de resolver una disputa o conflicto internacional” (PIMFA, octubre de 2020). Esto se reflejó perfectamente en los intentos de la canciller Susana Malcorra por encontrar una solución negociada a la crisis en Venezuela y los de su sucesor, Jorge Faurie, para levantar las restricciones comerciales de Estados Unidos a las exportaciones argentinas de biodiesel (Corigliano, 2018).

La principal creencia causal de Macri y su gabinete es que la participación en más instituciones multilaterales, y el acceso a la OCDE en particular, generaría necesariamente efectos reputacionales que se traducirían en más inversiones extranjeras. En este aspecto, PRESI declaró: “la estrategia de 'Inserción Inteligente en el Mundo' tenía como objetivo reconstruir la confianza de los inversores después de doce años de aislamiento internacional” (PRESI, octubre de 2020). En otras palabras, el gobierno de Macri creía firmemente que la membresía de la OCDE ofrecería beneficios reputacionales y sería rápidamente recompensada con la llegada de una inversión significativa al país o como se solía decir dentro del gabinete, y también en declaraciones públicas, una “lluvia de inversiones”.

En segundo lugar, otra creencia causal relevante del gobierno de Mauricio Macri es que el proceso de acceso a la OCDE representaría un camino hacia el desarrollo para Argentina. Al respecto, MINHAC afirmó que “la experiencia internacional muestra que convertirse en miembro de la OCDE es un impulso para el desarrollo. En treinta años, como muchos países de la OCDE, Argentina podría convertirse en un país desarrollado” (MINHAC, octubre de 2020). Esto hace referencia a la idea de desarrollo como un proceso secuencial donde algunos países desarrollados enseñan y asisten al resto permitiéndoles llegar a este nivel mismo nivel de desarrollo.

Por último, también podemos identificar como creencia causal del gobierno de Mauricio Macri y su gabinete que recibir una invitación para convertirse en miembro de la OCDE ayudaría a fortalecer las instituciones argentinas y evitaría cambios abruptos en las reglas del juego en el futuro. Como dijo MINHAC: “la invitación a iniciar el proceso formal

para convertirse en miembro de la OCDE ayudaría a apoyar a Argentina en su esfuerzo por consolidar plenamente su sistema democrático y su economía de libre mercado” (MINHAC, octubre de 2020). Además, MINHAC agregó: “Argentina necesitaba un fuerte apoyo externo de los Estados miembros de la OCDE para apoyar y consolidar las importantes reformas estructurales que se habían iniciado en los primeros tres años de la administración de Macri” (MINHAC, octubre de 2020).

También es importante analizar cómo juegan los distintos actores de la administración de Mauricio Macri ya que dentro de un mismo gobierno hay diferentes clivajes ideológicos y diferentes intereses de grupos. Estas diferencias se vieron reflejadas durante las entrevistas realizadas. Como se menciona en el análisis del entramado institucional argentino previamente, el Ministerio de Relaciones Exteriores se caracteriza por favorecer el *status quo* (Tokatlian y Merke, 2014) y los cambios en política exterior suelen ser determinados por el presidente y ministerios de las áreas económicas. Tal como mencionó MINHAC: “hasta si la carta fue firmada en conjunto con Susana Malcorra, la idea de presentar la candidatura fue de Prat-Gay, el entonces Ministro de Economía y Finanzas de la Nación” (MINHAC, octubre de 2019). A este respecto, MINEXT aclaró que “la candidatura fue una decisión más bien ‘política’; Argentina ya tenía una participación activa en varios comités del organismo hace años sin ser miembro y no había intención de que eso cambie” (MINEXT, octubre de 2019).

5.3.2 Enfoque interpretativo

Explorar los temas cubiertos en los discursos pronunciados por el propio Mauricio Macri o por miembros del Poder Ejecutivo Nacional puede ayudar a dilucidar el sistema de creencias del gobierno de Cambiemos. Para ello, se analiza a continuación varios extractos de diferentes discursos sobre los mismos temas: “Inserción Inteligente en el Mundo” y el proceso de acceso a la OCDE.

En abril de 2017, el Ministro de Hacienda Nicolás Dujovne presentó formalmente el “Plan de Acción Argentina & OCDE 2016-2017” ante el Consejo de Embajadores de la OCDE³⁶. Allí expuso los avances de Argentina en los meses precedentes, los lineamientos de la política económica del país, la estrategia de inserción en el mundo y las principales características del compromiso argentino con la OCDE. Dujovne dijo:

“Estamos hoy aquí para expresar nuestro firme compromiso con la OCDE, para que esta organización se convierta en un instrumento de refundación para Argentina y una herramienta para anclar y fijar de manera sostenible las reformas estructurales que el Gobierno está liderando e implementando. [...] Nuestra transformación económica se está llevando a cabo en sintonía con la estrategia del Gobierno del presidente Macri para lograr una ‘Inserción Inteligente en el Mundo’. Argentina aspira a construir relaciones maduras y pragmáticas con los países de la región, con los principales bloques del mundo y los países de la OCDE. Queremos avanzar en acuerdos que nos permitan ampliar mercados para desarrollar nuestras exportaciones, incrementar el turismo y fortalecer nuestras instituciones. La mayoría de los países de la OCDE expresaron su interés en invertir en nuestro país en los sectores de energía, minería, infraestructura, transporte, telecomunicaciones, agroindustria y servicios financieros, y es por ello que, para los países de la OCDE, el acceso de Argentina representa una garantía adicional para asegurar inversiones a largo plazo. [...] En un mundo que enfrenta innumerables desafíos económicos y sociales, el Acceso de Argentina a la OCDE - uno de los 100 proyectos prioritarios del Gobierno del presidente Macri - representa una herramienta indispensable para anclar y promover el ambicioso proceso de reformas estructurales y como instrumento para sentar las bases de un país desarrollado para las próximas generaciones de argentinos” (Dujovne, 2017).

En este extracto se puede observar una clara referencia al proceso de reforma emprendido por Mauricio Macri y al proceso de acceso a la OCDE como herramienta para asegurar los cambios implementados en el largo plazo. A este respecto, la OCDE es considerada como un instrumento para marcar la agenda de los futuros gobiernos. Además, podemos ver claramente cómo la “Inserción Inteligente en el Mundo” es vista como un medio para el desarrollo económico. En particular, Dujovne se refiere al acceso a la Organización como una oportunidad para impulsar la confianza de los inversores. El Ministro de Hacienda concluye reafirmando la importancia de la adhesión a la OCDE

³⁶ El comunicado de prensa está disponible en línea: <https://www.minhacienda.gob.ar/nicolas-dujovne-presento-el-plan-de-accion-argentina-ocde-2016-2017-ante-el-consejo-de-embajadores-de-la-ocde/>.

para ayudar a cristalizar la amplia gama de reformas y eventualmente conducir a Argentina al desarrollo.

En el mes de octubre de 2017, el Ministro de Relaciones Exteriores y Culto Jorge Faurie participó de la Reunión del Consejo de Embajadores de la OCDE celebrada en París, donde manifestó:

“Nuestra transformación económica va acompañada de una estrategia de ‘Inserción Inteligente en el Mundo’. Estamos atravesando un proceso de construcción de confianza y deseamos desarrollar relaciones maduras y pragmáticas con todos nuestros socios. [...] Buscamos iniciar el proceso de acceso a la OCDE sobre la base del beneficio mutuo. Desde un punto de vista económico, creemos, ante todo, que el contacto regular y el intercambio de información en muchas áreas reforzará la confianza entre Argentina y los países miembros de la OCDE, a los que consideramos nuestros socios. También creemos que ayudará a crear las condiciones para que nuestro país atraiga más inversiones. Creemos firmemente que esos factores, y la ambiciosa agenda de reformas estructurales que está implementando el Gobierno argentino, marcan el camino para que Argentina adquiera un nuevo estatus dentro de la Organización” (Faurie, 2017).

En este párrafo, se observa claramente que el Ministro de Relaciones Exteriores sigue los mismos argumentos que su homólogo del Ministerio de Hacienda. Primero, Faurie menciona la importancia de la estrategia de “Inserción Inteligente en el Mundo” para el desarrollo económico de Argentina como dos caras de una misma moneda. Luego, se refiere al proceso de acceso a la OCDE como un instrumento para desarrollar una relación de confianza entre Argentina y el resto del mundo. En este sentido, Faurie afirma que fomentaría la inversión extranjera. Posteriormente, destaca la importancia del proceso de reforma emprendido por el gobierno de Macri.

En noviembre de 2017, el Secretario de Coordinación Interministerial de Jefatura de Gabinete Mario Quintana participó del seminario "Una agenda social para el desarrollo sostenible y el crecimiento inclusivo" que se llevó a cabo en la Casa Rosada, organizada

por Jefatura de Gabinete, el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto y el Ministerio de Hacienda junto con la OCDE y el Banco Mundial³⁷. En esta ocasión, Quintana afirmó:

“Sabemos que a los miembros que han seguido las mejores prácticas que pregona la OCDE les ha ido muy bien” (Quintana, 2017).

Esta cita ilustra la creencia causal del gobierno según la cual el acceso a la OCDE le permitiría a Argentina llegar a los niveles de desarrollo socioeconómico de los miembros del organismo.

En este mismo evento, el ministro de Hacienda Nicolás Dujovne declaró:

"La OCDE puede ayudar a nuestro programa de reformas, ya que nuestras políticas coinciden con los parámetros establecidos por la organización como una buena práctica" (Dujovne, 2017).

Este extracto destaca una vez más el paralelismo entre el proceso de reforma de Macri y las políticas y recomendaciones de la OCDE. Dujovne destaca la necesidad de utilizar la organización para mejorar e impulsar el proceso de reformas estructurales.

En esta misma ocasión, el Secretario de Relaciones Económicas Internacionales del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto Horacio Reyser explicó:

“A través del Mercosur estamos en negociaciones comerciales con alrededor del 40% del PIB global, 28 de esos países son miembros de la OCDE. [...] Hay un paralelismo entre estas negociaciones y el acceso a la OCDE, porque hoy negociar un tratado de libre comercio no es solo acceso a mercados y baja de aranceles. Los acuerdos modernos tienen alrededor de 15 capítulos, casi con el mismo nombre que los comités de la OCDE: economía digital, política ambiental, competencia, pesca, comercio, género. Por lo tanto, si tenemos estándares de los niveles de los miembros de la OCDE, podremos tener mayores facilidades y menos trabas para llegar a acuerdos” (Reyser, 2017).

Se puede observar claramente un paralelismo entre el proyecto de acceso a la OCDE y el objetivo de lograr acuerdos comerciales, una de las prioridades del gobierno de Mauricio Macri. La candidatura a la Organización es vista como una herramienta para relacionarse con grandes potencias y se considera que los estándares de la OCDE permitirían generar la confianza necesaria para favorecer acuerdos comerciales.

³⁷ Se puede acceder a una grabación de la alocución a través del canal de YouTube del Banco Mundial en: <https://www.youtube.com/watch?v=NtTo3k3AfsI&list=PL9rDbq60f2Z4fdz0NgByxol0c4eKMn4P7&index=3>

Finalmente, a modo de cierre, el Subsecretario encargado del Proceso de Acceso a la OCDE en el Ministerio de Hacienda, Marcelo Scaglione, afirmó:

“Queremos ser miembros de la OCDE, no ser parte de un club, [...]. Queremos convertirnos en miembro para anclar permanentemente las reformas y transformaciones que estamos haciendo, no para nosotros, [...] esto tiene que trascender esta administración” (Scaglione, 2017).

El extracto anterior se refiere a la membresía de la OCDE como una forma de consolidar las reformas y de condicionar los próximos gobiernos con estas nuevas políticas y obligaciones en línea con estándares internacionales.

En diciembre de 2017, Marcelo Scaglione participó de la conferencia del *Atlantic Council* en el Hotel Alvear que reunió a referentes del sector privado y del gobierno. En esta oportunidad, el Subsecretario afirmó:

“Tener la invitación lo antes posible nos permite aprovechar al máximo ese impulso y anclar permanentemente estas transformaciones estructurales. Anclar las reformas permitirá no volver al populismo teniendo en cuenta que ya hemos visto cuáles son los resultados” (Scaglione, 2017).

Scaglione también se refiere a las reformas del proceso y la necesidad de utilizar la OCDE como herramienta para cristalizar estas medidas a largo plazo. Además, argumenta que este proceso evitará el regreso de un gobierno con carácter populista ya que condicionará el próximo gobierno para trabajar en línea con las políticas de la OCDE.

En marzo de 2018, el Jefe de Gabinete de Ministros Marcos Peña participó en la sesión de clausura del “Argentina camino a la OCDE: oportunidades y desafíos. Foro Estratégico Argentina-Estados Unidos”, organizado por el *Center for Strategic & International Studies* (CSIS) que tuvo lugar en el Museo de Arte Latinoamericano de Buenos Aires (MALBA). Peña declaró entonces:

“Entrar en la OCDE nos anclará hacia el desarrollo. Será un desarrollo basado en instituciones comprometidas con la calidad y la integridad en las políticas públicas” (Peña, 2018).

El extracto anterior ilustra, nuevamente, la idea del proceso de adhesión a la OCDE como una herramienta para asegurar el camino hacia el desarrollo institucional y económico a largo plazo más allá de los cambios de gobierno que puedan ocurrir.

En noviembre de 2018, el ministro de Hacienda, Nicolás Dujovne, pronunció un segundo discurso ante el Consejo de Embajadores de la OCDE para presentar la continuidad del Plan de Acción³⁸. En esta ocasión, el ministro afirmó:

“Nuestra administración es el vehículo político para esta nueva generación que ha visto los fracasos del pasado y quiere romper con ellos. Por eso, en los últimos tres años, hemos hecho tanto para asentar las bases físicas, políticas, institucionales y regulatorias del desarrollo. Lo hemos hecho con el proceso de acceso a la OCDE como objetivo y como modelo. [...] Es en este contexto, buscamos el acceso a la OCDE. Para aprovechar sus kits de herramientas de mejores prácticas; para anclar estas reformas estructurales y fortalecerlas; y para ayudar a otros países con nuestra experiencia e ideas ” (Dujovne, 2018).

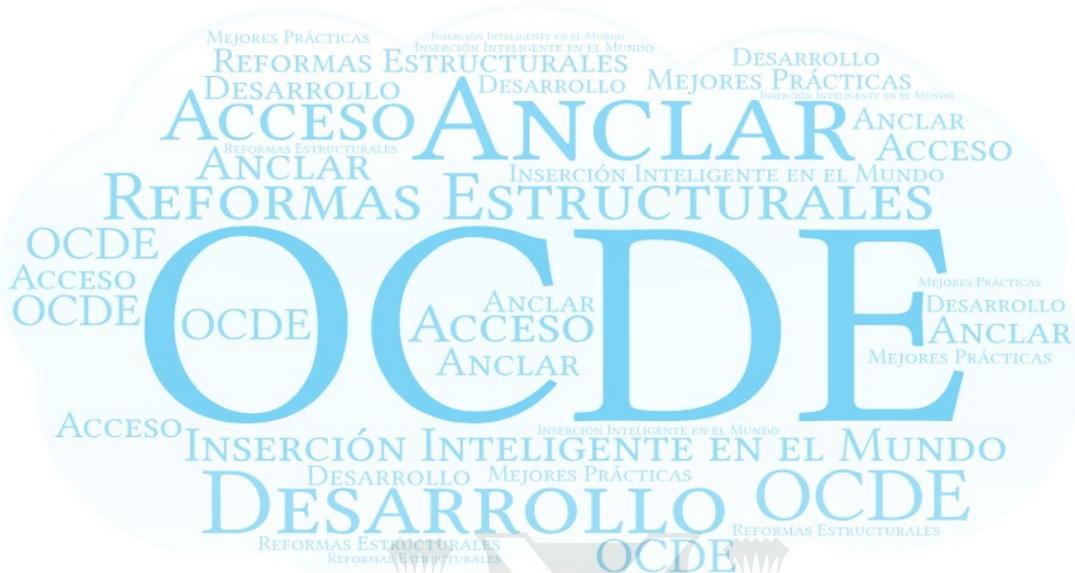
En esta oportunidad, es importante tener en cuenta el contexto político y económico. En noviembre de 2018, Mauricio Macri está por cumplir tres años de presidencia y sólo le queda un poco más de uno para finalizar su mandato. Y este mismo año 2018 estuvo marcado por una crisis económica que llevó al gobierno a recurrir a un préstamo del FMI. Dujovne hizo una declaración política queriendo diferenciar a Macri de administraciones anteriores y ser visto como el gobierno que realizó cambios sustanciales. Al referirse a las “bases para el desarrollo”, Dujovne quiere señalar que las reformas estructurales aún no son visibles, pero son la base para el desarrollo futuro. Nuevamente, se refiere a la adhesión a la OCDE como una herramienta fundamental para orientar, reforzar y proteger las reformas estructurales implementadas por Macri. En este aspecto, se ve reflejada la idea de la membresía de la OCDE como un medio para condicionar al próximo gobierno y evitar cambios bruscos en la orientación de las políticas públicas a futuro.

³⁸ El comunicado de prensa está disponible en línea: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/dujovne-en-ocde-la-argentina-esta-avanzando-en-su-camino-hacia-el-desarrollo-sostenible>

Se percibe claramente un hilo conductor y temáticas reiterativas a lo largo de los extractos seleccionados. Las palabras clave principales son OCDE, Reformas Estructurales, Anclar, Desarrollo, “Inserción Inteligente en el Mundo” (ver figura 3). Las “reformas estructurales” constituyen uno de los grandes temas en los cinco discursos de Mauricio Macri y su gabinete que analizamos en este trabajo de investigación. Los temas elegidos y repetidos por miembros del gabinete resaltan la ambición de enmarcarlos como un medio para condicionar a los futuros gobiernos en políticas neoliberales y evitar cambios abruptos y repentinos en el marco regulatorio y las políticas públicas de Argentina, el proceso de acceso a la OCDE se puede leer como la respuesta a la inestabilidad y falta de previsibilidad de Argentina. La idea de “ancla” es muy ilustrativa de la idea del gobierno de Mauricio Macri de generar un marco y parámetros de desarrollo e inserción internacional que permitan una mayor previsibilidad y cierta intertemporalidad. En otras palabras, hace referencia a la idea de consolidar e imponer un modelo que siga en el futuro a pesar de los posibles cambios de administración y color político. El uso de la palabra “desarrollo” asociada al proceso de acceso a la OCDE alude a la creencia causal del gobierno de Mauricio Macri según la cual la membresía de la OCDE representaría un camino hacia el desarrollo para Argentina y por ende el desarrollo es un proceso secuencial. Estos hallazgos confirman y hacen eco de lo que se ha observado a lo largo de las entrevistas.

Universidad de
San Andrés

Figura 3 - Nube de Palabras



Fuente: elaboración propia (2020).

En esta sección, se analizó el sistema de creencias de Mauricio Macri y su gobierno gracias a una revisión bibliográfica rigurosa combinada a entrevistas de actores claves del proceso de acceso de Argentina a la OCDE. De esta manera, se pudieron identificar dos creencias de principios - (1) la visión positiva de la globalización liberal y del multilateralismo y (2) la elección de la negociación como medio a la hora de resolver conflictos-; y tres creencias causales del gobierno de Mauricio Macri sobre el proceso de acceso a la OCDE -(1) tiene efectos reputacionales que se traducirían en más inversiones extranjeras (2) representa un camino hacia el desarrollo, (3) ayuda a fortalecer el marco institucional de forma intertemporal-. Adicionalmente, se realizó un análisis de discursos y declaraciones de varios miembros del gobierno sobre el acceso al organismo -identificando palabras claves y temáticas reiterativas- que nos permitió triangular y así confirmar los hallazgos de la revisión bibliográfica y de las entrevistas. Este análisis en término de ideas permitió comprobar que las preferencias ideológicas y el sistema de creencias del gobierno de Mauricio Macri tienen un peso significativo relativo en la decisión de presentar una candidatura a la OCDE.

Por último, en este capítulo se utilizó un marco conceptual tridimensional (3-Is) para explicar la decisión de Mauricio Macri de presentar una candidatura a la OCDE y así analizar el papel de los intereses, las instituciones y las ideas en la configuración de esta decisión de política exterior. A lo largo de este análisis, se logró demostrar que explicar este fenómeno en términos de interés es inadecuado y hacerlo usando un enfoque institucional es insuficiente. El análisis del entramado institucional confirmó la hipótesis de esta investigación según la cual el sistema de creencias del ejecutivo juega un papel especialmente relevante, pero fue insuficiente para explicar la decisión de presentar la candidatura a la OCDE. Finalmente, el análisis en términos de ideas demuestra que las preferencias ideológicas y los sistemas de creencias de Mauricio Macri y su gabinete son una variable que tienen un peso relativo explicativo mayor (comparado a intereses e instituciones) para analizar esta decisión.



Capítulo 6: Conclusión

Este trabajo de investigación ha utilizado el caso de Argentina (2015-2019) para procurar analizar por qué los gobiernos buscan acceder a la OCDE cuando es probable que los costos económicos y políticos de dicha adhesión ocurran en el corto plazo mientras que los beneficios serán aprovechados por las administraciones futuras. Para explicar la decisión del gobierno de Mauricio Macri de presentar una candidatura a la OCDE, se recurrió a un marco teórico tridimensional de las ciencias políticas y del análisis de políticas públicas denominado “3-Is” que se centra en intereses, instituciones e ideas (Hall, 1997; Palier y Surel, 2005). Este marco conceptual permitió analizar esta decisión de política exterior al evaluar el peso relativo de cada una de las tres I. Además, “3-Is” permitió no solo probar el peso relativo de varias variables explicativas, sino también cómo estas variables interactúan entre sí (Hall, 1997; Palier y Surel, 2005). A este respecto, este marco teórico nos permitió abordar el papel de las ideas en la política exterior y cómo se relacionan con explicaciones basadas en intereses e instituciones.

Esta tesis, al analizar el proceso decisorio de política exterior de acercamiento a la OCDE, se enmarca en la corriente de estudios de Análisis de Política Exterior (APE), que tiene como objetivo comprender los procesos detrás de la toma de decisiones de política exterior o última instancia, en abordar cómo se construye la agenda pública de política internacional de un país determinado. Los académicos del APE han dedicado gran parte de su trabajo a señalar las limitaciones de las explicaciones racionalistas del proceso de toma de decisiones ya que este enfoque está basado en un conjunto de supuestos insostenibles y con un reconocimiento limitado de las distorsiones subrayadas en estudios extraídos de los abordajes cognitivos (Sprout & Sprout, 1956; George, 1969; Jervis, 1976) y del estudio de las instituciones (Allison y Halperin, 1972). En este aspecto, este análisis contribuye al debate de APE previamente mencionado demostrando el peso relativo mayor de las ideas en la decisión del gobierno de Mauricio Macri de presentar una candidatura a la OCDE.

En la primera parte del análisis, se demostró que la decisión de Argentina de presentar una candidatura a la OCDE puede difícilmente ser explicada en términos de interés. En

un primer tiempo, los datos estudiados sobre el proceso de acceso a la organización para los países de América Latina demostraron que dicho proceso puede durar varios años -hasta 10 en el caso de Costa Rica- y por ende que se necesita más de un período presidencial para convertirse en miembro de pleno derecho de la OCDE. En este sentido, el gobierno de turno que toma la decisión de presentar una candidatura al organismo no podrá ver los beneficios de la misma. En un segundo tiempo, se demostró, a través de una revisión de literatura teórica de la ciencia política, que las reformas que conlleva el proceso de acceso a la OCDE presentan un costo político en el corto plazo (Przeworski, 1991). En este aspecto, al analizar una política específica como los Códigos -que son un requisito previo para recibir la invitación para iniciar el proceso de adhesión- quedó demostrado que podría ser perjudicial liberalizar las cuentas de capitales en un país como Argentina que carece de la fortaleza institucional y financiera necesaria para hacerle frente a una reforma de este tipo (Brooks, 2004). Por lo tanto, el gobierno de turno que asume el costo político y económico no podrá aprovechar políticamente los beneficios de la adhesión; e incluso puede correr el riesgo de ser eventualmente castigado en las urnas por su base electoral y poner en riesgo su supervivencia. En definitiva, la evidencia -la ausencia de ganancias políticas a corto plazo y el costo de políticas específicas - sugiere que la perspectiva racional basada en intereses no logra explicar la decisión por parte de la administración de Mauricio Macri de presentar una candidatura a la OCDE.

En la segunda parte del análisis, se ha destacado que las instituciones son necesarias, pero no suficientes para entender la decisión de Argentina de presentar una candidatura a la OCDE. Primero, el estudio del diseño institucional argentino ayudó a medir la importancia de la figura presidencial y sus atribuciones, facilitando así la comprensión del rol de Mauricio Macri y su gabinete en la definición de la política exterior. En este sentido, la tendencia al hiperpresidencialismo (Nino, 1992) y la profesionalización del Ministerio de Relaciones Exteriores y su consecuente despolitización (Tokatlian y Merke, 2014) confirmaron que es fundamental centrarse en la figura de Mauricio Macri y su gabinete para comprender esta decisión. En este contexto, la política exterior se vuelve particularmente permeable al sistema de creencias y las preferencias ideológicas del

presidente y su gabinete. Segundo, el análisis del entramado institucional argentino consolidó el argumento, demostrado previamente, de que las explicaciones basadas en intereses no son adecuadas para explicar la candidatura de Argentina a la OCDE. La concentración de poder en el ejecutivo y más precisamente en la figura del Presidente (O'Donnell, 1994) hubiera facilitado impulsar las reformas necesarias para acceder al organismo, pero al mismo tiempo hubiera obligado al gobierno a asumir la plena responsabilidad de las posibles consecuencias y por ende el costo político. En suma, las instituciones son necesarias para explicar la decisión de presentar la candidatura a la OCDE por parte de Mauricio Macri, pero no son suficientes para tener un panorama completo de lo que motiva esta decisión de política exterior.

En la tercera y última parte del análisis se ha demostrado que las ideas tuvieron un peso relativo mayor que los intereses y las instituciones en este proceso. En un primer tiempo, se analizó el sistema de creencias de Mauricio Macri y su gobierno gracias a una revisión bibliográfica rigurosa combinada a entrevistas de actores claves del proceso de acceso de Argentina a la OCDE que trabajaban en el Ejecutivo -Presidencia, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, Ministerio de Hacienda- entre 2015 y 2019. De esta forma, se identificaron dos creencias de principios -(1) la visión positiva de la globalización liberal y del multilateralismo y (2) la elección de la negociación como medio a la hora de resolver conflictos-; y tres creencias causales del gobierno de Mauricio Macri sobre el proceso de acceso a la OCDE -(1) tiene efectos reputacionales que se traducirían en más inversiones extranjeras, (2) representa un camino hacia el desarrollo, (3) ayuda a fortalecer el marco institucional de forma intertemporal-. En un segundo tiempo, se realizó un análisis interpretativo de discursos y declaraciones de distintos miembros del gobierno de Mauricio Macri sobre el acceso al organismo que nos permitió triangular y así confirmar los hallazgos de la revisión bibliográfica y de las entrevistas. Dicho análisis contribuyó a identificar palabras claves y temáticas reiterativas tales como OCDE, Reformas Estructurales, Anclar, Desarrollo e “Inserción Inteligente en el Mundo”. Los temas elegidos y repetidos resaltan la ambición de enmarcar el proceso de acceso a la OCDE como un medio para condicionar a los futuros gobiernos en políticas neoliberales y evitar cambios abruptos y repentinos en el marco regulatorio y las políticas públicas de

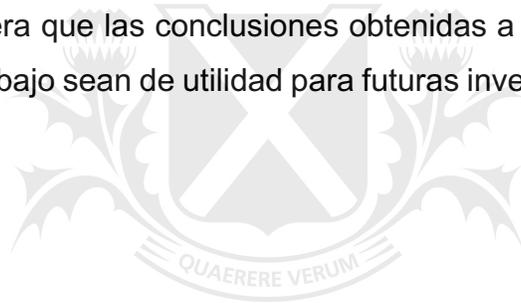
Argentina. En este aspecto, el uso del verbo anclar es muy ilustrativo de la idea de generar un marco y parámetros de desarrollo e inserción internacional que permitan una mayor previsibilidad y cierta intertemporalidad. En concreto, este análisis en término de ideas permitió comprobar la necesidad de darle un peso relativo mayor a las preferencias ideológicas y el sistema de creencias del gobierno de Mauricio Macri en la explicación de la decisión de presentar una candidatura a la OCDE.

En síntesis, este trabajo de investigación sostiene que las explicaciones basadas exclusivamente en intereses e instituciones son insuficientes para explicar esta decisión de política exterior por parte de un gobierno y que, en cambio, las preferencias ideológicas y los sistemas de creencias de los tomadores de decisión son variables que tienen un peso explicativo mayor para analizar esta decisión de política exterior por parte del gobierno de Mauricio Macri.

Esta tesis se suma a un creciente *corpus* de investigación que revaloriza el rol de las ideas en el análisis de la política pública y, en particular, la política exterior. En este sentido, estudiar el caso argentino permite arrojar luz sobre el proceso de expansión en curso de la OCDE y resultó interesante porque, desde un punto de vista teórico, permitió analizar una decisión que no se puede explicar con modelos racionales. A su vez, este trabajo de investigación contribuye al debate sobre por qué un Estado toma la decisión de acceder a organismos multilaterales específicos y asumir determinados costos en política interna. Adicionalmente, los hallazgos de este trabajo de investigación están alineados con la conclusión del artículo de Merke, Reynoso y Schenoni (2018) donde los autores afirman que las instituciones presidenciales y la ideología son las variables que más importan a la hora de explicar cambios de política exterior en América Latina y representan una contribución teórica sobre Argentina.

Como se mencionó anteriormente, este trabajo tuvo como objetivo probar la hipótesis sobre el papel dominante de las ideas en la decisión de presentar una candidatura a la OCDE, a través de algunas consideraciones sobre los factores materiales, institucionales e ideológicos claves involucrados, pero, no obstante, no es una investigación exhaustiva

de cómo las ideas dan forma a la decisión real. Los estudios futuros podrían explorar este tema de manera fructífera al analizar la dinámica subyacente en juego y así comprender en qué medida y de qué manera las ideas importan y desenredar varias complejidades de este proceso decisorio. También, resultaría interesante abordar en trabajos futuros una comparación con países de la región. Los casos regionales son sumamente relevantes ya que, si Argentina, Brasil y Perú se convirtieran en miembros de la OCDE, América Latina se ubicaría como segunda región con más peso dentro de la Organización después de la Unión Europea. Otro tema de investigación importante desde el abordaje comparativo, pero esta vez focalizándose en Argentina, sería una comparación de la candidatura de Argentina a la OCDE durante la segunda presidencia de Carlos Menem (1995-1999) y la de Mauricio Macri (2015-2019), casi 20 años después. En este sentido, se espera que las conclusiones obtenidas a través del análisis llevado a cabo en el presente trabajo sean de utilidad para futuras investigaciones sobre el tema.



Universidad de
San Andrés

Bibliografía

Accession to the Organization—OECD. (n.d.). Recuperado el 10 de octubre de 2020, de <https://www.oecd.org/legal/accession-process.htm>

Allison, Graham T. *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. Glenview, Ill: Scott, Foresman, 1971.

Argentina firmó un histórico acuerdo multilateral para optimizar el esquema tributario internacional – Ministerio de Economía. (n.d.). Recuperado el 13 de noviembre de 2020, de <https://www.minhacienda.gob.ar/argentina-firmo-un-historico-acuerdo-multilateral-para-optimizar-el-esquema-tributario-internacional/>

Argentina strengthens co-operation with the OECD via new Action Plan—OECD. (n.d.). Recuperado el 26 de noviembre 2020, de <https://www.oecd.org/countries/argentina/argentina-strengthens-co-operation-with-the-oecd-via-new-action-plan.htm>

Argentina to join OECD Nuclear Energy Agency (NEA). (n.d.). Recuperado el 28 de octubre de 2020, de <https://cancilleria.gob.ar/en/news/releases/argentina-join-oecd-nuclear-energy-agency-nea>

Actis, E., Busso, A., Calderón, E., Zelicovich, J. (2017). *De la permisibilidad a la restricción. Un análisis de la incidencia de los condicionantes sistémicos sobre la política exterior del kirchnerismo (2003- 2015)*, Cuadernos de Política Exterior Argentina (Nueva Época), N° 125, Rosario, UNR, enero-junio, pp. 48-70.

Alles, S., et al., (2016) *The 2015 Argentine presidential and legislative elections*, Electoral Studies. <http://dx.doi.org/10.1016/j.electstud.2016.05.001>

Allison, G. T. (1971). *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. Glenview, Ill: Scott, Foresman, 1971.

Allison, G., & Halperin, M. (1972). Bureaucratic Politics: A Paradigm and Some Policy Implications. *World Politics*, 24(S1), 40-79. doi:10.2307/2010559

Amorim Neto, O., & Malamud, A. (2020). *Presidential Delegation to Foreign Ministries: A Study of Argentina, Brazil, and Mexico (1946–2015)*. *Journal of Politics in Latin America*. <https://doi.org/10.1177/1866802X20944184>

Barrios, H. (1999). The foreign policy of young democracies in South America. Argentina, Brazil, Chile and Uruguay, Opladen.

Béland, D. (2016) *Ideas and Institutions in Social Policy Research*. *Social Policy & Administration*, 50: 734– 750. doi: 10.1111/spol.12258.

Béland, D. (2016) *Kingdon Reconsidered: Ideas, Interests and Institutions in Comparative Policy Analysis*, *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 18:3, 228-242, DOI: 10.1080/13876988.2015.1029770

Brooks, S. (2004). *Explaining Capital Account Liberalization in Latin America: A Transitional Cost Approach*. *World Politics*, 56(3), 389-430. Recuperado el 10 de noviembre de 2020, de <http://www.jstor.org/stable/25054265>.

Bueno de Mesquita, B., Smith, A., Siverson, R. M., Morrow, J. D. (2005). *The Logic of Political Survival*, MIT Press Books, The MIT Press, edition 1, volume 1, number 0262524406, December.

Busso, A., Actis, E., y Novello, M. 2017. *La geometría de la Política Exterior Argentina (1989-2015). Fin del diseño triangular e irrupción de un nuevo vértice: las relaciones con Estados Unidos, Brasil y China*, en Busso, Anabella (coordinadora), *Modelos de desarrollo e inserción internacional: aportes para el análisis de la política exterior argentina desde la redemocratización: 1983-2011, actores y temas de agenda*, Tomo 2, Capítulo 1, Rosario: UNR Editora. Editorial de la Universidad Nacional de Rosario, pp. 11-51.

Buti, M., Turrini, A., Van den Noord, P. and Biroli, P. (2010). *Reforms and re- elections in OECD countries*. *Economic Policy* 25(1), pp. 61-116.

Carelli, A. *De qué le sirve a la Argentina entrar en la OCDE. (29 de marzo de 2018)*. *Diario Perfil*. Recuperado de <https://www.perfil.com/noticias/politica/de-que-le-sirve-a-la-argentina-entrar-en-la-ocde.phtml>

Carroll, P. and Kellow, A. (2011) *The OECD: A Study of Organizational Adaptation*, Cheltenham: Edward Elgar.

Cayon, D. *Fuerte apoyo de Macron para que la Argentina ingrese a la OCDE. (29 de noviembre de 2018)*. *Diario el Cronista*. Recuperado de <https://www.cronista.com/economiapolitica/Fuerte-apoyo-de-Macron-para-que-la-Argentina-ingrese-a-la-OCDE-20181129-0030.html>

Cohen, M.D.; March, J.G.; Olsen, J.P. (1972). *A garbage can model of organizational choice*. *Administrative Science Quarterly*. 17 (1): 1–25. doi:10.2307/2392088

Copedge, M. (2002) *Theory Building and Hypothesis Testing: Large- vs. Small-N Research on Democratization* paper presented in the MPSA meeting: Chicago.

Corigliano, F. (2016) *Los espacios geográficos de la política exterior argentina*, Saarbrücken, Alemania, Editorial Académica Española.

Corigliano, F. (2018). *Flexibilidad en un mundo incierto: Creencias, espacios y lineamientos de la política exterior del gobierno de Macri al promediar el mandato*. *Perspectivas Revista De Ciencias Sociales*, (5), 62 - 97. <https://doi.org/10.35305/prcs.v0i5.215>

Country risk classification—OECD. (n.d.). Recuperado el 20 de agosto, de <https://www.oecd.org/trade/topics/export-credits/arrangement-and-sector-understandings/financing-terms-and-conditions/country-risk-classification/>

Dalbosco, H. L. (2014). *Los diplomáticos de carrera y la formulación de la política exterior argentina (1983-2007)*. Tesis de Doctorado, Universidad Católica Argentina, Facultad de Ciencias Sociales. Recuperado el 18 de noviembre de 2020, de <http://bibliotecadigital.uca.edu.ar/repositorio/tesis/diplomaticos-carrera-formulacion-politica.pdf>.

Daddow, O. (2015, October 27). *Interpreting foreign policy through discourse analysis*. *British Politics and Policy at LSE*. Recuperado el 3 de octubre de 2020, de <https://blogs.lse.ac.uk/politicsandpolicy/interpreting-foreign-policy-through-discourse-analysis/>

Datos Argentina—Resultados Electorales 2015. (n.d.). Recuperado el 30 de octubre de 2020, de <https://datos.gob.ar/dataset/otros-resultados-electorales-2015>

Davis, C. (2016). *More than Just a Rich Country Club: Membership Conditionality and Institutional Reform in the OECD*. New Jersey: Princeton University.

Dujovne en OCDE: 'La Argentina está avanzando en su camino hacia el desarrollo sostenible'. (21 de noviembre de 2018). *Argentina.gob.ar*. Recuperado de <https://www.argentina.gob.ar/noticias/dujovne-en-ocde-la-argentina-esta-avanzando-en-su-camino-hacia-el-desarrollo-sostenible>

Encuentro en el Malba. Argentina en la OCDE: debate político y empresario (6 de Marzo de 2018). *Diario Clarín*. https://www.clarin.com/economia/argentina-ocde-debate-politico-empresario_0_ByPhwgDuG.html

Faurie at OECD Meeting: 'We are going through a confidence-building process' | Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto. (n.d.). Recuperado el 17 de diciembre de 2020, de <https://cancilleria.gob.ar/en/news/releases/faurie-oecd-meeting-we-are-going-through-confidence-building-process>

Frenkel, A. y Azzi, D. (2017). *Liberales y solos ? La nueva política exterior de Argentina y Brasil*, 6o Encontro da Associação Brasileira de Relações Internacionais – ABRI Belo Horizonte, 25 a 28 de julho, Área temática: Análise de Política Externa

García Calvo, C. *El papel de las ideas, valores y creencias del líder en la definición de acciones de política exterior: España 2000-2008*, revista Relaciones Internacionales, N° 13, Madrid, Grupo de Estudios de las Relaciones Internacionales de la Universidad Autónoma de Madrid, GERI-UAM, febrero de 2010, pp. 35-63.

García Delgado, D. (2016). *¿Abrirse al mundo? Las nuevas tendencias económicas y geopolíticas mundiales*. Revista Estado y Políticas Públicas No 8. pp. 13-17

Gardini, G. L. and Lambert, P. (2011). *Introduction. Ideology and Pragmatism in Latin American Foreign Policy*, en Gardini, Gian Luca and Lambert, Peter (eds.). *Latin American Foreign Policies between Ideology and Pragmatism*, New York: Palgrave Macmillan.

George, A. (1969). The “operational code”: A neglected approach to the study of political leaders and decision-making. *International Studies Quarterly*, 13 (2), 190–222.

George, A. L., & Bennett, A. (2005). *Case studies and theory development in the social sciences*.

Goertz, G. y Mahoney, J. (2012). *A Tale of Two Cultures: Qualitative and Quantitative Research in the Social Sciences*, Princeton, Princeton University Press.

Goldstein, J., & Keohane, R. (1994). *Ideas and foreign policy: beliefs, institutions, and political change*. *Foreign Affairs*, 73, 139.

Hall, S. (1997). *Representation: Cultural Representations and Signifying Practices*. London: Sage Publications & Open University.

Hall P., Taylor R. (1996). *Political Science and the Three New Institutionalisms*, *Political Studies*, 44, p. 936-957.

Harvey, W. S. (2010). *Methodological approaches for interviewing elites*. *Geography Compass*, 4(3), 193-205.

Harvey, W. S. (2011) *Strategies for Conducting Elite Interviews*. *Qualitative Research* 11 (4): 431-441.

Harvey, W. S. (2011). *Strategies for conducting elite interviews*. *Qualitative research*, 11(4), 431-441.

Haas, E. (1964). *Foreign Policy Decision Making: An Approach to the Study of International Politics*. Edited by Richard C. Snyder, H. W. Bruck and Burton Sapin. (New York: The Free Press of Glencoe, 1962. Pp. vii, 274. \$5.00.) - *The International System: Theoretical Essays*. Edited by Klaus Knorr and Sidney Verba. (Princeton: Princeton University Press, 1961. Pp. 237. \$5.00.). *American Political Science Review*, 58(2), 410-411. doi:10.2307/1952877

Hermann, M. (2001). How Decision Units Shape Foreign Policy: A Theoretical Framework. *International Studies Review*, 3(2), 47-81. Recuperado el 28 de diciembre de 2020, de <http://www.jstor.org/stable/3186565>

Hill, C. (2003). *The changing politics of foreign policy*. Palgrave MacMillan, Houndmills, Basingstoke, Hampshire ; New York

Hudson, V. (2005) Foreign Policy Analysis: Actor-Specific Theory and the Ground of International Relations, *Foreign Policy Analysis*, Volume 1, Issue 1, March 2005, Pages 1–30, <https://doi.org/10.1111/j.1743-8594.2005.00001.x>

Jervis, R. (1976). *Perception and misperception in international politics*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Keohane, R. (1988). International Institutions: Two Approaches. *International Studies Quarterly*, 32(4), 379-396. doi:10.2307/2600589.

Key Partners—OECD Global Relations. (n.d.). Recuperado 10 de octubre de 2020, de <http://www.oecd.org/global-relations/keypartners/>

Kingdon, J. W. (1984). *Agendas, alternatives, and public policies*. Boston: Little, Brown.

Kingston, P. (2018) *Playing with Positionality? Reflections on “Outsider”/“Insider” Status in the Context of Fieldwork in Lebanon’s Deeply Divided Polity*. In Clark, J. and F.

Cavatorta (Eds) *Political Science Research in the Middle East and North Africa: Methodological and Ethical Challenges*. Oxford University Press.

Lancaster, C. (2007) *Foreign Aid: Diplomacy, Development, Domestic Politics*. Chicago: The University of Chicago Press.

Lancaster, K. (2017). *Confidentiality, anonymity and power relations in elite interviewing: conducting qualitative policy research in a politicised domain*. *International Journal of Social Research Methodology*, 20(1), 93-103.

List of OECD Member countries—Ratification of the Convention on the OECD. (n.d.). Recuperado el 10 de Julio, de <https://www.oecd.org/about/document/list-oecd-member-countries.htm>

Lorenzetti, Peña y Monzó hablarán sobre el ingreso de Argentina a la OCDE (March 6, 2018). *Télam – Agencia Nacional de Noticias*. Recuperado de <https://www.telam.com.ar/notas/201803/256941-lorenzetti-pena-y-monzo-hablaran-sobre-las-oportunidades-que-abrira-el-ingreso-de-argentina-a-la-ocde.html>

Mahoney, J. *Path-Dependent Explanations of Regime Change: Central America in Comparative Perspective*. *St Comp Int Dev* 36, 111–141 (2001). <https://doi.org/10.1007/BF02687587>

Malamud, A (2011) *Argentine foreign policy under the Kirchners: ideological, pragmatic, or simply Peronist?* In: Gardini, GL., Lambert, P. (eds) *Latin American Foreign Policies: Between Ideology and Pragmatism*. New York: Springer, pp. 87–102.

Mainwaring, S. and Shugart, M. (1997). *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.

Manin, B., Przeworski, A., & Stokes, S. (Eds.) (1999). *Democracy, Accountability and Representation*. Cambridge University Press.

Merke, F., Reynoso, D., Schenoni, L (2020) *Foreign policy change in Latin America: exploring a middle range concept*. *Latin American research review* 55 (forthcoming). <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3251477>.

Miguez, M. C. (2017). *La política exterior del primer año de gobierno de Mauricio Macri. ¿Situación instrumental del Estado?* *Revista Estado y Políticas Públicas* No 8. pp. 103-120

Morgenthau, H. (1998) *Realism in International Politics*, Naval War College Review: Vol. 51: No. 1, Article 3.

Recuperado de <https://digital-commons.usnwc.edu/nwc-review/vol51/iss1/3>

Mustapic, A. (2002). *Argentina : la crisis de representación y los partidos políticos*. *América Latina Hoy*, (32). <http://dx.doi.org/10.14201/alh.2398>

NEA Exchange of Letters Ceremony: Accession of Argentina and Romania to the NEA and its Data Bank - OECD. (n.d.). Recuperado 28 de octubre de 2020, de <https://www.oecd.org/about/secretary-general/nea-exchange-of-letters-ceremony-accession-of-argentina-and-romania.htm>

Nicolás Dujovne presentó el “Plan de Acción Argentina & OCDE 2016-2017” ante el Consejo de Embajadores de la OCDE – Ministerio de Economía. (n.d.). Recuperado el 17 de noviembre de 2020, de <https://www.minhacienda.gob.ar/nicolas-dujovne-presento-el-plan-de-accion-argentina-ocde-2016-2017-ante-el-consejo-de-embajadores-de-la-ocde/>

Nino, C. S. (1992), *Fundamentos de Derecho Constitucional*. Editorial Astrea, Buenos Aires.

North, D. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance (Political Economy of Institutions and Decisions)*. Cambridge: Cambridge University Press. doi:10.1017/CBO9780511808678

Objetivos de Gobierno. (n.d.) Recuperado el 12 de octubre de 2020, de <http://www.caserosada.gob.ar/objetivosdegobierno>

O'Donnell, G.A. (1994). *Delegative Democracy*. *Journal of Democracy* 5(1), 55-69. doi:10.1353/jod.1994.0010.

OECD countries invite Costa Rica to join as 38th member—OECD. (n.d.). Recuperado el 5 de octubre de 2020, de <https://www.oecd.org/newsroom/oecd-countries-invite-costa-rica-to-join-as-38th-member.htm>

OECD Legal Instruments. (n.d.). Recuperado el 7 de octubre de 2020, de <https://legalinstruments.oecd.org/en/>

OECD (2004), *A Strategy for Enlargement and Outreach: Report by the Chair of the Heads of Delegation Working Group on the Enlargement Strategy and Outreach*, Ambassador Seiichiro Noburu (Paris: Organization for Economic Co-operation and Development). Recuperado el 5 de octubre de 2020, de <https://www.oecd.org/global-relations/globalrelationsstrategy/37434513.pdf>.

OECD (2007), *A General Procedure for Future Accessions*. Recuperado el 5 de octubre de 2020, de

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

OECD (2018), *The Report of the Chair of the Working Group on the Future Size and Membership of the Organization to Council, Framework for the Consideration of Prospective Members*. Recuperado el 9 de octubre de 2020, de <http://www.oecd.org/mcm-2018/documents/C-MIN-2017-13-EN.pdf>.

OECD (2020), *OECD Code of Liberalization of Capital Movements*. Recuperado el 5 de diciembre de 2020, de www.oecd.org/investment/codes.htm.

Ostrom E. (ed.) (2005), *Understanding Institutional Diversity*, Princeton NJ: Princeton University Press. doi:10.2307/j.ctt7s7wm

Palier, B. & Surel, Y. (2005). *Les « trois I » et l'analyse de l'État en action*. Revue française de science politique, vol. 55(1), 7-32. <https://doi.org/10.3917/rfsp.551.0007>

Paradiso, J. (1993). *Debates y trayectoria de la política exterior argentina*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

Patton, M. Q. (1990). *Qualitative evaluation and research methods* (2nd ed.). Sage Publications, Inc.

Peña abogó por el ingreso del país a la OCDE, con apoyo de Lorenzetti, Pichetto y Urtubey. (8 de Marzo de 2018). Télam - Agencia Nacional de Noticias. Recuperado de <https://www.telam.com.ar/notas/201803/257349-pena-abogo-por-el-ingreso-del-pais-a-la-ocde-con-apoyo-de-lorenzetti-pichetto-y-urtubey.html>

Pierson, P. (1994). *Dismantling the welfare state?: Reagan, Thatcher, and the politics of retrenchment*. Cambridge, England: Cambridge University Press.

Przeworski, A. (1991). *The political dynamics of economic reform*. In *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America* (Studies in Rationality and Social Change, pp. 136-187). Cambridge: Cambridge University Press. doi:10.1017/CBO9781139172493.006

Richards, D. (1996), *Elite Interviewing: Approaches and Pitfalls*. Politics, 16: 199-204. doi:10.1111/j.1467-9256.1996.tb00039.x

Rizzo, N. (2015), *Los Diplomáticos, Profesionales De Estado : El complejo recorrido de su profesionalización en Argentina desde la creación del ISEN hasta 2003*. Tesis para optar por el título de Doctora en Ciencias Sociales. Recuperado el 7 de diciembre de 2020, de <https://core.ac.uk/download/pdf/299812953.pdf>.

Russell, R. (1996). *Sistemas de creencias y política exterior argentina: 1976- 1989*, en Serie de Documentos e Informes de Investigación N° 204, de FLACSO / Argentina, Buenos Aires, julio.

Russell, R. (2016). *U.S-Argentine Relations: The Years of Cristina and Obama*, en Domínguez, Jorge I. and Fernández de Castro, Rafael, *Contemporary U.S-Latin American Relations. Cooperation or Conflict in the 21st Century?*, New York, Routledge, pp. 83-105.

Sikkink, K. (1991). *Ideas and institutions: developmentalism in Brazil and Argentina*. Cornell University Press.

Sprout, H., & Sprout, M. (1956). *Man-milieu relationship hypotheses in the context of international politics*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Stokes, S. C. (1998). *Constituency influence and representation*. University of Chicago, Chicago, IL 60637, USA. *Electoral Studies*, Volume 17, Issue 3, [https://doi.org/10.1016/S0261-3794\(98\)00034-1](https://doi.org/10.1016/S0261-3794(98)00034-1).

Stokes, S. C. (2001). *Mandates and democracy: Neoliberalism by surprise in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.

Tokatlian, J. y Merke, F. (2014). *Instituciones y actores de la política exterior como política pública*. In Carlos Acuña (ed). *Dilemas del Estado Argentino. Política Exterior, Económica y de Infraestructura en el siglo XXI*. Buenos Aires: Siglo XXI, pp. 245-312.

Tokatlian, J. y Russell, R. (2017). *Macri : en busca de una nueva inserción internacional*, Anuario Internacional CIDOB, Barcelona, abril, pp. 216-222. Recuperado de, https://www.cidob.org/articulos/anuario_internacional_cidob/2016/macri_en_busca_de_una_nueva_insercion_internacional

Valentine, G. (2005). *Tell me about...: Using interviews as a research methodology*. In R. Flowerdew & D. Martin (Eds.), *Methods in human geography: A guide for students doing a research project* (2nd ed, pp. 110–127). Prentice Hall.

Van Klaveren, A. (1992). *Entendiendo las políticas exteriores latinoamericanas: Modelo para armar*, revista Estudios Internacionales, No 98, abril-junio, pp. 169-216.

Woodward, R. (2004) *The organization for Economic Cooperation and Development*, *New Political Economy*, 9:1, 113-127, doi:10.1080/1356346042000190411

Walt, S. M. (1994). *The origins of alliances*. Ithaca: Cornell University Press.

Walt, S. (1998). *International Relations: One World, Many Theories*. *Foreign Policy*, (110), 29-46. doi:10.2307/1149275

Waltz, K. N. (1979). *Theory of international politics*. Reading, Mass: Addison-Wesley Pub.

Zelicovich, J. (2018). *Claves y tensiones de la estrategia argentina de política comercial externa en la búsqueda de una “Inserción Inteligente al Mundo” (2015-2018)*. Latin American Journal of Trade Policy, Santiago, n. 2, p. 49–66.



Universidad de
SanAndrés